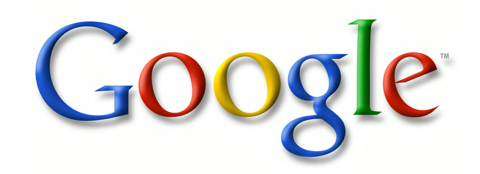
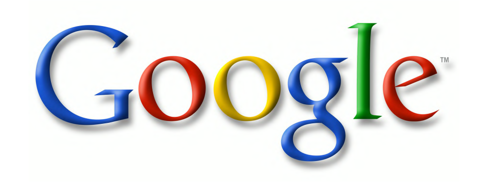
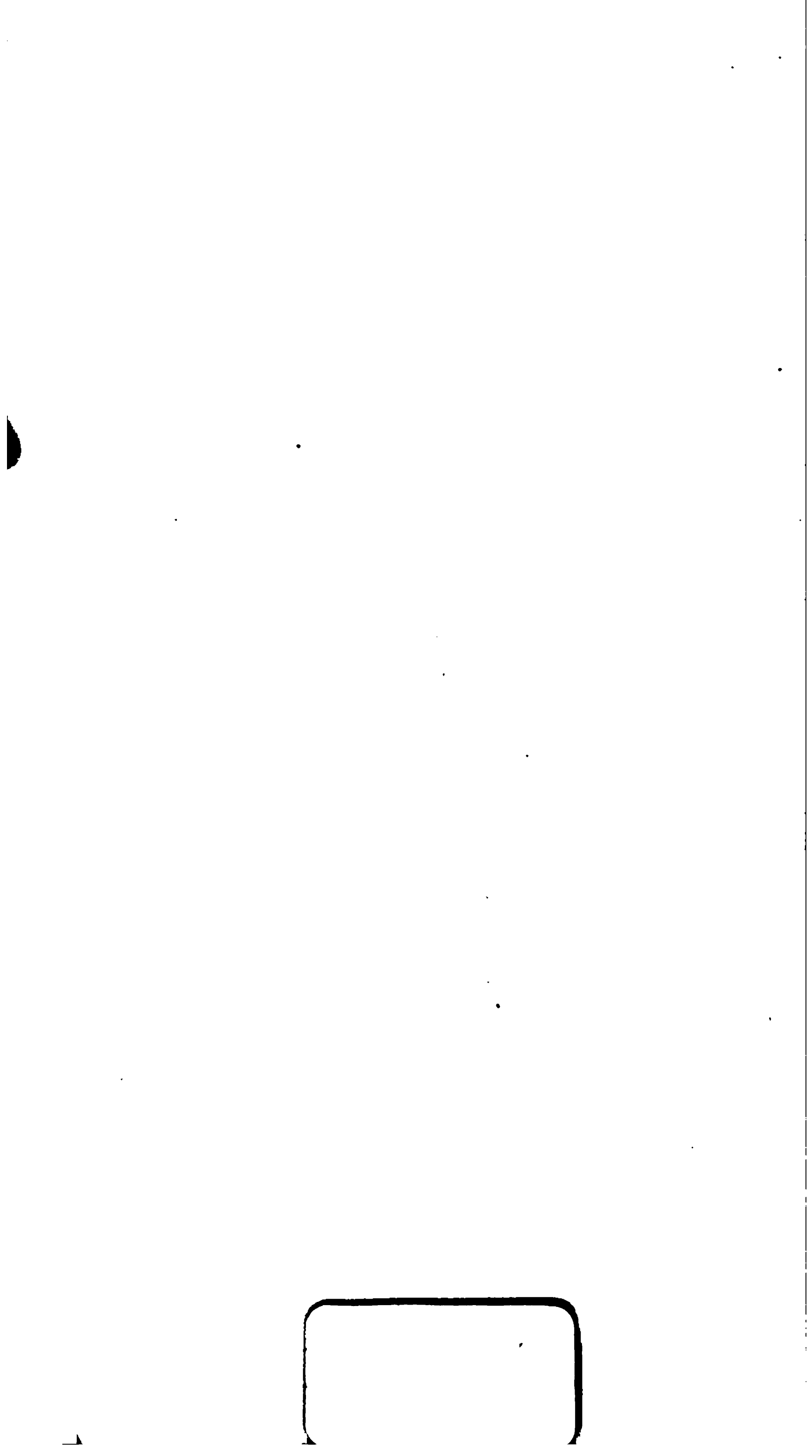

Google





D

Pierr

DCD

HISTOIRE

DES

ASSEMBLÉES POLITIQUES

EN FRANCE


NON·UNI
US·LIBRI

HISTOIRE



DES

ASSEMBLÉES POLITIQUES

EN FRANCE

DU 5 MAI 1789 AU 8 MARS 1876

PAR

EUGÈNE PIERRE

SECRÉTAIRE-RÉDACTEUR DE LA CHAMBRE DES DÉPUTÉS

Sine ira et studio, quorum causas procul habeo.

(TACITE.)

TOME PREMIER

1789 — 1831

VERSAILLES
CERF ET FILS, ÉDITEURS
RUE DUPLESSIS, 59

PARIS
LIBRAIRIE DE J. BAUDRY
RUE DES SAINTS-PÈRES, 15

1877

PRÉFACE

Versailles, 1er mars 1877.

L'histoire générale des gouvernements qui se sont succédé en France, depuis 1789, a été souvent racontée ; l'histoire spéciale des Assemblées politiques ne l'a pas été ; cependant elle renferme de salutaires leçons.

Le parlementarisme est d'importation anglaise. A peine établi, il a été attaqué ; la lutte a duré quatre-vingts ans entre ceux qui voulaient le détruire et ceux qui voulaient le défendre. Les classes populaires ont eu, comme les classes dirigeantes, leurs accès d'injustice

et d'ignorance ; les Assemblées ont été frappées par des coups de force partis tour à tour d'en bas et d'en haut.

C'est ce drame que j'ai entrepris de résumer. J'ai placé la scène au cœur de l'action, dans les Chambres ; j'ai supprimé les épisodes inutiles, et je n'ai retenu que les faits indispensables au dénouement ; je me suis débarrassé des acteurs secondaires, mais j'ai gardé ceux qui conduisent la bataille des majorités et des minorités. Le premier acte commence avec la convocation des états-généraux, en 1789, et le dernier finit avec la séparation de la troisième Constituante, en 1876.

Je n'ai pas apporté de documents nouveaux, mais j'ai essayé d'éclairer les documents anciens. Je me suis défié des préjugés, quelle que fût leur origine. Partout, j'ai gratté la légende pour trouver le fait.

J'ai tenté une œuvre de bonne foi, étrangère aux opinions qui divisent le pays. J'ai passé en revue les républiques autoritaires et les

républiques libérales, les monarchies légitimes et les monarchies électives, les empires fondés pour la guerre et les empires fondés pour la paix ; je n'ai plaidé en faveur d'aucune de ces expériences, mais j'ai condamné, sans hésiter, les changements de constitution opérés par la force.

J'ai parlé avec franchise, mais aussi avec respect, des divers partis, car je me suis souvenu que, malgré leurs fautes, tous ont eu l'honneur d'aimer la France et de la servir.

Mon but a été de prouver que le temps est le maître souverain du véritable progrès, que les peuples peuvent protéger leurs droits sans révolutions, et que les gouvernements peuvent maintenir l'ordre sans coups d'état.

HISTOIRE

DES

ASSEMBLÉES POLITIQUES

EN FRANCE

CHAPITRE PREMIER

LES DERNIERS ÉTATS-GÉNÉRAUX ET LA PREMIÈRE CONSTITUANTE

Du 5 mai 1789 au 30 septembre 1791.

Les institutions politiques, l'administration, la justice et les finances en 1789. — Convocation des Etats-Généraux. — Les cahiers. — Ouverture des Etats. — Conflit du tiers avec la noblesse et le clergé. — Le tiers se déclare *Assemblée nationale*. — Serment du jeu de paume. — Séance royale du 23 juin. — Prise de la Bastille. — L'émigration. — Abolition du régime féodal. — Déclaration des droits. — Débats constitutionnels. — Les emprunts. — L'émeute des 5 et 6 octobre. — Le roi et l'Assemblée à Paris. — Défection de Mirabeau. — Vente des biens du clergé. — Organisation municipale et départementale. — Le droit de paix et de guerre. — Organisation judiciaire. — Constitution civile du clergé. — Mort de Mirabeau. — Fuite du roi. — Il est suspendu de ses fonctions. — Réforme de l'impôt. — Achèvement de la Constitution. — Séparation de l'Assemblée.

Lorsque Louis XVI était monté sur le trône, il n'existait autour de la monarchie aucune de ces institutions qui, dans les pays libres, servent autant

à protéger le pouvoir contre les révolutions qu'à défendre les citoyens contre l'arbitraire. La royauté vivait isolée de la nation. Elle n'avait pas convoqué les Etats-Généraux depuis 1614, et les notables n'avaient pas été réunis depuis 1626. Le souverain décrétait seul la loi et l'impôt que les contribuables n'étaient appelés à connaître que pour obéir et pour payer.

Le gouvernement était donc devenu absolu (1) et s'exerçait sans contrôle, sinon sans opposition. En effet, le Parlement de Paris avait profité de l'absence des Etats-Généraux pour étendre son autorité; à plusieurs reprises, il avait fait obstacle aux volontés du roi et s'était attiré ainsi les applaudissements du peuple.

Mais cette opposition était stérile. Le Parlement n'avait aucun lien avec le pays; il n'en connaissait ni les besoins ni les souffrances; il se recrutait exclusivement dans un petit nombre de familles qui formaient une caste beaucoup moins accessible que le reste des privilégiés au mouvement de l'opinion et au progrès des esprits. C'était par accident et en apparence que la cause du Parlement s'était trouvée quelquefois confondue avec celle du peuple. Plus

(1) Lanjuinais, cité par M. Dupin, disait que « ce qu'on a vu s'écrouler en 1789, n'était point l'ancienne constitution de la France, mais la dernière des formes incertaines de l'anarchie et du despotisme substituées à l'ancien gouvernement représentatif. »

jaloux de ses prérogatives que du bien public, ce corps ne luttait en réalité que pour maintenir intactes, au milieu du XVIIIe siècle, les attributions complexes et mal définies qui lui venaient du temps féodal.

D'ailleurs, lors même qu'il eût été animé d'un sincère désir de réformer l'organisation sociale ou même seulement de résister aux abus, sa bonne volonté fût demeurée impuissante. Il lui avait peu servi de s'arroger le droit de vérifier les ordonnances royales et d'en refuser l'enregistrement, lorsqu'elles lui paraissaient contraires aux lois fondamentales de l'Etat. Pour briser cette résistance, le monarque avait le choix entre plusieurs moyens. Tantôt il envoyait à l'Assemblée des *lettres de jussion* qui rendaient l'enregistrement obligatoire; tantôt il tenait un *lit de justice*, séance solennelle dans laquelle il dictait ses volontés au Parlement; il lui restait enfin les lettres de cachet contre les chefs les plus remuants de l'opposition ou l'exil en masse contre le corps entier.

Certes, c'était un grand péril que ce pouvoir réservé à un seul de transformer sa volonté en loi, sans égard à aucune remontrance. Il était moindre cependant que celui qui fût résulté de l'omnipotence parlementaire, car le Parlement de Paris n'était pas seul, et son refus d'enregistrer ne remédiait à l'arbitraire que par l'anarchie.

Les douze parlements qui se partageaient le reste du territoire, avaient chacun une égale autorité dans l'étendue de leur ressort; il dépendait d'eux, quand le roi n'intervenait pas, d'empêcher, dans les provinces de leur juridiction, la promulgation d'un édit exécuté dans d'autres provinces; et Voltaire constatait qu'en France on changeait de lois presque aussi souvent que de chevaux de poste.

Le défaut d'unité se rencontrait également dans l'administration. Les provinces successivement ajoutées à l'ancien domaine royal par la conquête la diplomatie ou les mariages, avaient conservé leur organisation intérieure, leurs priviléges particuliers, et elles formaient, chez une même nation, autant de pays séparés.

La création des intendants, au dix-septième siècle, n'avait ramené un peu d'ordre dans ce chaos qu'en y établissant le despotisme. Les intendants étaient des délégués du roi, affranchis, à l'instar du roi, de tout contrôle local, et dont la responsabilité envers le pouvoir central était d'autant plus illusoire que leur commandement était plus vaste et leurs attributions plus multiples.

Ils étaient trente-quatre pour toute la France; et chacun, dans sa *généralité* (1), avait la haute sur-

(1) On appelait *généralités* les circonscriptions financières éta-

veillance de la justice, de la police et des finances. La main des intendants pouvait donc s'étendre sur toutes choses, sur les tribunaux, les impôts, les arsenaux, les fortifications, la levée des milices, la marche des troupes, les fournitures et la solde, les hôpitaux, la police, les prisons, le vagabondage et la mendicité (1). En sorte que Law disait avec raison : « Le royaume de France est gouverné par trente intendants ; vous n'avez ni parlements, ni états, ni comités, ni gouverneurs, j'ajouterai presque ni roi ni ministres. Ce sont trente maîtres des requêtes, commis aux provinces, de qui dépend le bonheur ou le malheur des provinces, leur abondance ou leur stérilité (2). »

Mal administrés, les contribuables n'étaient pas mieux jugés. A des lois incertaines, obscures et différentes dans un même royaume, sur un même

---

blies sous François I[er] et Henri II pour le recouvrement de l'impôt. Lorsque Richelieu avait institué les intendants en 1635, il avait trouvé commode de se servir de ces divisions qui avaient à ses yeux le grand mérite d'avoir été tracées par le pouvoir royal et qui lui offraient en outre l'avantage de placer les receveurs généraux des finances sous l'autorité directe de ses nouveaux agents.

(1) Et ils s'acquittaient assez mal de ce dernier service. On comptait en France, à cette époque, environ 10,000 brigands et vagabonds. (Voy. Taine, l'*Ancien Régime*, p. 498 et suiv.)

(2) Mém. du marquis d'Argenson, cité par le baron de Beauverger dans les « Institutions civiles de la France ».

objet ; à des juridictions multiples (1) qui variaient, non suivant la nature du procès ou du délit, mais suivant le rang des personnes ; à l'arbitraire du code criminel qui privait l'accusé de défenseur et autorisait le juge, suivant le mot de Pothier, à *géminer* les peines, ajoutez la vénalité des offices de judicature (2), et vous aurez l'image affaiblie de la plus terrible plaie qui puisse ronger un peuple.

Aussi la France était-elle envahie par la misère ; elle avait, en permanence, la famine en bas, le déficit en haut. Les impôts écrasaient la nation, sans produire assez pour payer les dépenses de l'Etat. Les contributions directes frappaient toutes une seule classe de biens et de personnes, la classe roturière. Les propriétés nobles étaient, en droit, affranchies de la taille ; les personnes nobles s'étaient, en fait, à peu près complétement exemptées de la capitation et des vingtièmes.

Quant aux contributions indirectes, elles livraient les citoyens à la merci des traitants dont la ferme

---

(1) « Il se trouve en plusieurs endroits quatre degrez de juridiction seigneuriale, et il faut passer par six justices avant qu'avoir arrest. De cette sorte, *les procez vivent et durent autant que les hommes.* » (Ch. Loyseau, *de l'Abus des justices de village*, cité par Berryat-Saint-Prix dans sa *Théorie du droit constitutionnel.*)

(2) Les magistrats payaient leurs charges fort cher, mais ils s'en remboursaient sur le public. Dans son *Etat de la France en* 1789, M. P. Boiteau estime que la justice coûtait annuellement 80 millions d'épices aux plaideurs.

ne représentait pas la moitié des sommes arrachées au pays. En outre, un grand nombre de redevances, soit en nature, soit en argent, allaient directement, en vertu du droit féodal, non dans le trésor royal, mais dans la caisse de simples particuliers. Ainsi drainée par tant de canaux, la richesse publique se tarissait, et l'heure de la banqueroute approchait.

Après s'être adressé successivement et sans fruit aux notables d'abord, puis au Parlement (1), pour obtenir la réforme de l'impôt et l'établissement d'une subvention territoriale payée par les privilégiés, Louis XVI se détermina à convoquer les Etats-Généraux. Un arrêt du Conseil royal en date du 8 août 1788, ordonna leur réunion pour le 1er mai 1789.

Cette nouvelle augmenta l'agitation qui régnait dans tous les esprits; on vit se développer les

(1) Les notables avaient été réunis le 29 janvier 1787 sur le conseil de Calonne. En ouvrant leur session, le roi avait annoncé qu'il voulait « améliorer les revenus de l'Etat et assurer leur libération entière par *une répartition plus égale des impositions;* libérer le commerce des différentes entraves qui en gênaient la circulation, et soulager la partie la plus indigente de ses sujets ». La prompte exécution de ce généreux programme eût sans doute amorti la violence du mouvement révolutionnaire qui se préparait. Les notables ne trouvèrent pas dans le spectacle des malheurs de l'Etat la force nécessaire pour sacrifier leurs propres intérêts, et ils se séparèrent sans avoir rien fait. Saisi directement par le roi de nouveaux projets d'impôts, le Parlement refusa de les enregistrer, déclarant que les Etats-Généraux seuls pouvaient accorder des subsides.

germes de mécontentement qui existaient non-seulement dans le tiers-état, mais même dans les deux premiers ordres, et on s'aperçut que l'édifice social était aussi ruiné que l'édifice politique.

Il n'y avait plus ni noblesse ni clergé unis pour la défense d'intérêts communs; il y avait une grande et petite noblesse, un haut et un bas clergé dont les membres s'enviaient réciproquement et étaient prêts à se trahir. Car des priviléges s'étaient créés au sein même du privilége; les dignités, les charges, les grades et les abbayes étaient la proie d'un petit nombre; la masse des nobles et des ecclésiastiques végétait obscurément au fond des provinces, avec un peu plus d'orgueil et presque autant de pauvreté que le reste de la nation.

Pour défendre ces deux ordres divisés contre eux-mêmes, la monarchie avait une armée dont vingt-trois régiments étaient composés d'étrangers et surtout d'Allemands; la milice nationale se recrutait de paysans arrachés à leur village par la force ou par la ruse, à qui on donnait « six sous par jour, un lit étroit pour deux, du pain de chien, et depuis quelques années des coups comme à un chien (1). »

---

(1) Taine, l'*Ancien régime*, p. 512. Ce fut, en effet, pendant la seconde moitié du XVIIIe siècle que l'on essaya d'introduire dans l'armée française la discipline prussienne, avec les coups de bâton

En face des privilégiés se dressait un ordre redoutable par les prétentions de ses chefs autant que par le nombre de ses membres, sans pouvoir encore et, par conséquent, sans divisions, soutenu par le peuple dont les intérêts se confondaient alors avec les siens, résolu à réaliser la célèbre menace de Robert Miron, prévôt des marchands de Paris, député du tiers en 1614 : « Craignez que la nation, » quelque jour, ne se lasse d'être enclume et ne » veuille devenir marteau. »

La détresse financière qui avait réduit la royauté à invoquer le concours des Etats-Généraux fournit au tiers l'occasion naturelle de revendiquer ses droits et d'exiger sa place. Il était la majorité dans

---

qui en faisaient partie. Tandis que cette tentative malheureuse préparait chez les soldats de dangereux ressentiments, l'orgueil des officiers s'irritait des éloges et de la faveur prodigués aux régiments étrangers, dont il était de mode alors d'admirer outre mesure la tenue et les manœuvres. Par suite l'indiscipline gagnait les troupes, et le comte Miot de Mélito raconte, dans ses mémoires, qu'en 1788, les officiers de sa division s'entendirent pour faire manquer les grandes manœuvres dans lesquelles le conseil de la guerre voulait les exercer à la prussienne. La politique se mêlait déjà à cette opposition. « Au milieu du mouvement des camps, dit Miot de Mélito, les esprits ne restaient pas étrangers à ce qui se passait à Versailles. La résistance des Parlements était hautement applaudie, la conduite de la cour blâmée sans pitié, ses désordres dévoilés et exagérés... De graves discussions *sur le droit des peuples*, sur l'inévitable nécessité d'un grand changement se mêlaient aux épigrammes dirigées contre les novateurs militaires. Les officiers anglais étaient l'objet de l'admiration : « Voilà, disait-on, des hommes libres ; voilà les modèles que nous devons suivre et non des soldats-machines d'un roi despote. »

le pays, il voulut être la majorité dans l'Assemblée, pour devenir ensuite la majorité dans le gouvernement. Il demanda que ses députés fussent aussi nombreux que ceux des deux autres ordres réunis, et que le vote, dans les Etats, eût lieu par tête, non par ordre.

Retenu d'un côté par les préjugés de sa race et les défiances de sa cour, pressé de l'autre par l'opinion publique qui n'avait pas encore le journal, mais qui avait déjà le pamphlet (1), Louis XVI ne savait s'il devait accueillir ou repousser les demandes du tiers. Il essaya d'abriter ses incertitudes derrière l'opinion des notables, qui furent appelés au mois de décembre 1788 à donner leur avis sur le mode de composition des Etats-Généraux. Les notables déclarèrent que les règles électorales suivies en 1614 devaient être observées et qu'il convenait de maintenir l'ancienne distinction des ordres pour les votes de l'Assemblée.

Cette décision n'avait pas été prise à l'unanimité; l'éclatante défection du cousin du roi, Philippe d'Orléans, qui avait entraîné un bureau à voter pour la double représentation du tiers, affaiblissait l'autorité de la résolution des notables. Cette circonstance

---

(1) Notamment celui de Sieyès : « Qu'est-ce que le tiers-état ? — Rien. — Que demande-t-il à être ? — Quelque chose. — Que doit-il être ? — Tout. »

fut habilement exploitée par le ministre des finances, M. Necker, que la cour n'aimait pas, parce qu'il était libéral et protestant, et qui se vengeait de la cour en gagnant de la popularité par des réformes. M. Necker démontra au roi qu'il serait imprudent de laisser la faveur publique se porter tout entière sur le duc d'Orléans, et il le détermina à signer, le 27 décembre 1788, un arrêt ordonnant :

1° Que les députés seraient au moins au nombre de mille ;

2° Que ce nombre serait formé, autant que possible, en raison composée de la population et des contribuables de chaque bailliage ;

3° Que le nombre des députés du tiers-état serait égal à celui des deux autres ordres réunis.

Ainsi prenait place, pour la première fois, dans notre droit public ce principe qui est devenu la base fondamentale des constitutions modernes, à savoir que la représentation doit être proportionnelle au nombre des citoyens et assurer la prépondérance de ceux qui sont la majorité.

Cependant l'arrêté royal n'avait rien dit sur la conséquence de la double représentation du tiers ; il n'avait pas abrogé l'ancienne procédure relative au vote par ordre ; le rapport publié par M. Necker, en même temps que l'arrêté, s'expliquait sur ce point important avec les plus grandes réserves et faisait seulement espérer que la difficulté se-

rait résolue « par l'amour commun du bien de l'Etat ».

Ce n'était pas sans dessein que la question avait été laissée pendante. Suivant que les délibérations seraient prises par ordre ou par tête, la majorité devait appartenir aux ordres privilégiés ou au tiers. Or, le roi n'était intéressé à assurer une influence sans partage ni aux premiers, ni au second. Il avait à craindre que les privilégiés ne refusassent, comme naguère dans l'assemblée des notables, les sacrifices indispensables au salut du royaume; il pouvait aussi redouter que le tiers-état n'entreprît de voter, selon le vœu général, une constitution d'où son pouvoir sortirait amoindri.

Porté par tempérament à ajourner les questions importunes, Louis XVI crut volontiers qu'en cette circonstance les habiletés de la politique se trouvaient d'accord avec ses goûts naturels; il imagina d'attendre la réunion des Etats et de faire voter tantôt par ordre, tantôt par tête, suivant les conjonctures.

Une semblable tactique était trop compliquée pour ces temps troublés. Les demi-mesures peuvent réussir pendant le calme, lorsque tout est bien assis dans la société et qu'il s'agit seulement d'apaiser quelques mécontentements isolés, de satisfaire quelques ambitions plus bruyantes que légitimes.

Mais quand l'agitation a gagné un peuple entier, quand ce ne sont plus seulement des questions de personnes, mais des questions de principes qui s'agitent, c'est augmenter le péril que de vouloir ruser; la porte qu'on entrebâille parce qu'on n'ose l'ouvrir ni la fermer complètement est bientôt enlevée de ses gonds par les assaillants, et l'invasion se fait dans la place avec d'autant plus d'ardeur que les esprits ont été plus excités par des alternatives de concessions et de refus.

En de telles occurrences, la meilleure politique et la plus sûre, est celle qui va droit à son but, sans détours ni subterfuges; si elle est conforme au mouvement, elle le dirige; si elle lui est contraire, elle a l'honneur, même en succombant, d'en modérer la violence.

Cette ligne de conduite aurait dû être inspirée à la cour par le spectacle des élections de 1789; jamais la volonté d'une nation d'obtenir ou d'arracher des réformes ne s'était révélée avec tant de clarté que pendant cette période électorale qui dura près de trois mois (1).

---

(1) Les élections commencées le 7 février 1789 durèrent jusqu'au 5 mai suivant, date de l'ouverture des Etats. Elles se firent à deux degrés. Seuls les membres du clergé et de la noblesse possédant bénéfices ou fiefs eurent le privilége de nommer directement leurs députés. Dans l'ordre du tiers, tout Français âgé de 25 ans, domicilié et compris au rôle des impositions était électeur primaire.

Bien que les assemblées primaires du tiers-état n'eussent été convoquées que pour présenter « des remontrances, plaintes et doléances », leurs cahiers renfermaient non des suppliques adressées au roi, mais de véritables mandats impératifs imposés aux députés.

Ils demandaient en premier lieu que les Etats-Généraux n'accordassent aucun subside avant d'avoir vérifié la dette nationale et assuré la liberté des citoyens. Puis, ils réclamaient unanimement : le vote d'une constitution, la tenue des Etats-Généraux à des époques rapprochées et déterminées, la responsabilité des ministres, la création d'assemblées provinciales, l'abolition de la vénalité des charges et des lettres de cachet, l'égale répartition de l'impôt, la suppression de toute mainmorte personnelle, l'admission de tous les citoyens aux emplois civils et militaires, la révision des pensions, l'abolition de la vénalité des offices municipaux, la liberté des cultes et celle de la presse.

Les cahiers du clergé contenaient aussi des projets de réforme, plus timides, moins complets, mais assez précis cependant pour révéler dans les rangs de cet ordre, la présence d'un grand nombre de mécontents; seule la noblesse concluait au maintien presque intégral de l'état de choses existant. En effet, le clergé avait, par son organisation hiérarchique et ses immenses richesses, une existence

propre; il pouvait croire que les transformations politiques ne l'atteindraient pas et se réjouir même de l'affaiblissement d'un ordre qui lui disputait souvent la préséance; il comptait rester debout quand même, comme un corps indépendant et distinct; la noblesse, au contraire, n'était quelque chose que grâce à la prolongation du régime féodal, et elle ne pouvait plus être rien le jour où la structure de l'ancienne société aurait été brisée.

Les élections furent conformes à l'esprit des cahiers. Le tiers-état envoya en masse des procureurs et des hommes de loi, gens âpres à la chicane, assez habitués aux subtilités de la justice pour ne pas craindre celles de la politique, incapables de rien céder de leurs droits aux prétentions de la couronne. Le clergé élut quelques grands dignitaires de l'église, mais il choisit surtout des curés de campagne, chez lesquels l'intérêt personnel était en lutte avec l'esprit de caste et qui apportaient aux privilégiés une alliance incertaine. La noblesse, enfin, se recruta de grands seigneurs libéraux par débauche d'esprit et en majorité de gentilshommes provinciaux, rongés de misère et d'autant plus entêtés de leurs prérogatives qu'elles ne leur rapportaient plus même de quoi vivre.

Il y eut en tout onze cent quarante-cinq membres, savoir : cinq cent quatre-vingt-quatre du tiers-

état, deux cent quatre-vingt-onze du clergé, et deux cent soixante-dix de la noblesse.

L'ouverture des Etats-Généraux qui devait d'abord avoir lieu le 1er mai, avait été définitivement fixée au mardi 5 mai. La veille, Louis XVI fit faire à Versailles une procession solennelle, à laquelle prirent part les membres de sa famille, les fonctionnaires de sa cour et tous les députés des Etats. Pour cette cérémonie, un costume différent avait été assigné à chacun des trois ordres. Les représentants de la noblesse portaient des vêtements brodés d'or et des chapeaux ornés de plumes flottantes; les représentants du clergé étaient revêtus de leurs habits sacerdotaux les plus brillants, et les représentants du tiers avaient dû se contenter d'un manteau de laine noire et d'une toque dégarnie. Il y avait, en outre, dans la marche de la procession, un intervalle entre chaque ordre (1). Ce fut, pour le peuple, une occasion de manifester ses sympathies et ses défiances. Il couvrit d'applaudissements les députés du tiers, tandis qu'il laissait défiler, dans un silence menaçant, les députés de la noblesse et du clergé. Il ne fit d'exception que pour Philippe

(1) On avait même eu le soin de laisser une distance entre les membres de la grande noblesse et ceux de la petite, entre les membres du haut clergé et ceux du bas clergé.

d'Orléans; il est vrai que ce prince, au lieu de prendre sa place aux côtés du roi, s'était confondu dans les rangs des députés, le plus près possible du tiers; et dans ce temps-là, quiconque paraissait descendre était bientôt élevé par la faveur populaire (1).

Le 5 mai, à neuf heures du matin, les députés se rendirent à la *salle des Menus* qui avait été préparée pour les recevoir sous le nom de *salle des Trois-Ordres*. Ils ne purent entrer qu'à mesure qu'ils furent appelés par les hérauts d'armes et, à l'intérieur de la salle, le maître des cérémonies indiqua à chacun sa place, suivant le règlement de 1614. Les députés du clergé occupèrent la droite des banquettes situées le plus près du trône; ceux de la noblesse, la gauche; les représentants des communes furent installés derrière.

Ce rigoureux cérémonial fidèlement emprunté au

---

(1) Un témoin oculaire a dépeint de la manière suivante l'attitude de trois personnages importants pendant cette célèbre journée : « Le roi ne laissait apercevoir sur sa figure aucune marque d'émotion ou d'intérêt. Il s'avançait comme de coutume, sans dignité, et semblait s'acquitter simplement d'un devoir d'étiquette. Le comte d'Artois jetant à droite et à gauche des regards dédaigneux sur la foule qui bordait les rues, donnait des signes évidents de son ennui et de sa mauvaise humeur. La reine, le front soucieux, les lèvres serrées, faisait de vains efforts pour dissimuler son trouble, et donner à sa noble et majestueuse figure un air de satisfaction que les mouvements de son cœur, oppressé d'inquiétude et d'amères pensées, faisaient promptement disparaître. » (*Mémoires de Miot de Mélito*, I, 11.)

passé n'indiquait pas que le gouvernement fût disposé à reconnaître l'égalité des trois ordres ni à établir la règle du vote par tête. Louis XVI s'abstint en effet, dans son discours, de faire aucune promesse libérale ; il garda le silence sur les réformes constitutionnelles réclamées dans les cahiers du tiers ; il affecta même de traiter les Etats-Généraux non comme une institution fondamentale du royaume, mais comme « *un usage* » laissé à la discrétion des souverains. Il réduisit le programme des travaux de l'Assemblée au vote des subsides nécessaires pour payer les dettes de l'Etat. « Messieurs, dit-il, je ferai mettre sous vos yeux la situation exacte des finances et, quand vous l'aurez examinée, je suis assuré d'avance que vous me proposerez les moyens les plus efficaces pour y établir un ordre permanent et affermir le crédit public. *Ce grand et salutaire ouvrage vous occupera essentiellement.* » Louis XVI se plaignit ensuite « qu'une inquiétude générale, *un désir exagéré d'innovation* se fussent emparés des esprits », et il exprima l'espoir que l'Assemblée des représentants de la nation n'écouterait que « les conseils de la sagesse et de la prudence ».

Une harangue du garde des sceaux Barentin succéda à l'allocution royale ; elle ne fut pas plus explicite sur la question des réformes, mais elle laissa comprendre que la cour entendait se réserver

la faculté de faire délibérer les ordres ensemble ou séparément suivant ses intérêts. « Sa Majesté, dit le garde des sceaux, n'a point changé la forme des anciennes délibérations et, quoique celle par tête, en ne produisant qu'un seul résultat, paraisse avoir l'avantage de faire mieux connaître le désir général, le Roi a voulu que cette nouvelle forme ne puisse s'opérer que du consentement libre des Etats-Généraux *et avec l'approbation de Sa Majesté*. »

Un long rapport financier de M. Necker termina la séance ; l'Assemblée, fatiguée, lui prêta peu d'attention ; toutefois le tiers en retint la conclusion qui révélait un déficit annuel de cinquante-six millions. Il comprit qu'il était maître de la situation.

Dès sa première séance (6 mai), il refusa de vérifier les pouvoirs séparément. Sur le conseil de Mirabeau, il résolut de rester « dans une inactivité entière et de ne prendre aucune délibération ».

Réunis, à cause de leur grand nombre, dans la salle des délibérations générales, les représentants du tiers attendirent ou feignirent d'attendre que les représentants de la noblesse et du clergé vinssent se joindre à eux. Ils autorisèrent seulement quelques membres à se rendre, individuellement et sans mission officielle, auprès des ordres privilégiés, pour les prévenir que la chambre des communes ne se livrerait à aucun travail en leur absence.

La noblesse répondit que les trois ordres formaient des Assemblées distinctes et ne pouvaient délibérer en commun ; en conséquence, elle procéda immédiatement à la vérification de ses pouvoirs et se déclara constituée. Le clergé témoigna moins de raideur ; sans consentir encore à se réunir avec le tiers, il fit un premier pas vers la conciliation en ajournant l'examen des dossiers d'élection, et en proposant d'ouvrir des conférences entre des commissaires désignés par chacun des trois ordres.

La noblesse et le tiers-état acceptèrent la proposition du clergé ; la première parce qu'elle comptait forcer ainsi les communes à sortir de leur inaction ; le second parce qu'il voulait accumuler tous les torts du côté de ses adversaires. Quant au roi, il poursuivait toujours le rêve chimérique d'une combinaison qui lui permît de réunir ou de séparer à son gré les trois ordres ; il crut que les conférences pourraient aboutir à cette solution mixte et il se hâta de les autoriser, en prenant la précaution de réunir les commissaires chez son garde des sceaux, c'est-à-dire sous son autorité directe.

Son espérance fut trompée ; la question posée était trop nette pour laisser place aux transactions ; un parti ne signe jamais de compromis quand il est assuré d'être le plus fort. Or, les délégués du tiers ne doutaient pas que le jour où le conflit serait trans-

formé en lutte ouverte, ils ne dussent remporter la victoire. Ils opposèrent donc une inébranlable fermeté à toutes les entreprises faites pour leur arracher un consentement au maintien de la distinction des ordres (1) ; l'offre faite par la noblesse d'abandonner une partie de ses priviléges pécuniaires les trouva incrédules ; la promesse du roi d'ordonner le vote par tête dans les circonstances graves les laissa indifférents, et les commissaires se séparèrent sans avoir rien fait.

Cependant le temps s'était écoulé et, en persévérant dans sa politique d'inertie, le tiers pouvait craindre de compromettre sa popularité. Le public était alors très-peu initié aux secrets de la tactique parlementaire, et la cour exploitait l'ignorance de l'opinion en faisant répéter partout que les deux premiers ordres travaillaient seuls à sauver l'Etat. Le clergé avait même habilement convié les députés des communes à s'occuper enfin des misères publiques.

---

(1) Le cérémonial adopté par le garde des sceaux pour recevoir les commissaires n'était pas propre à calmer les jalousies des délégués des communes. Devant les membres du clergé, les portes du cabinet de M. de Barentin s'ouvraient à deux battants ; aux membres de la noblesse, on tirait le battant de droite, aux membres du tiers, le battant de gauche ; ce qui faisait dire à un délégué du troisième ordre : « Quel dommage qu'on ne puisse nous faire passer par le trou de la serrure ! »

Une abstention plus longue devenait dangereuse. Mirabeau le sentit. D'autant plus clairvoyant pour les intérêts du tiers que le triomphe de cet ordre devait servir à le venger des mépris de la noblesse, il jugea que l'heure était venue de prendre un parti décisif. Il le déclara à ses collègues et sur sa demande, Sieyès exposa les raisons de droit qui autorisaient l'Assemblée du tiers-état à mettre les privilégiés en demeure d'accepter la délibération en commun ou de renoncer à l'exercice de leur mandat (10 juin). Une invitation solennelle (1) fut adressée le jour même à la noblesse et au clergé; deux jours après, la réunion n'ayant pas eu lieu, on procéda à l'appel nominal des députés de chaque bailliage ou sénéchaussée, tant de ceux de la noblesse ou du clergé que de ceux du tiers. En regard des noms des membres des deux premiers ordres on mit cette simple mention : « Nul ne s'est présenté (2). »

La vérification des pouvoirs commença le 13 juin; elle fut conduite si activement que, le lendemain, Sieyès put proposer à l'Assemblée de se déclarer constituée : « Les absents qui ont été appelés, dit-il, ne peuvent empêcher les présents d'exercer la plé-

(1) Sieyès avait d'abord proposé d'employer le terme « sommation ».

(2) Pour le clergé, trois curés du Poitou se présentèrent.

nitude de leurs droits. » Il ajouta qu'il n'appartenait qu'aux représentants vérifiés de concourir à former le vœu national et que tous les représentants vérifiés étaient dans l'Assemblée du tiers; il en conclut qu'à *cette Chambre seule et à nulle autre, il appartenait d'interpréter et de présenter la volonté de la nation.*

Conformément à la motion de Sieyès, l'Assemblée se déclara constituée. Restait à choisir une dénomination; le titre officiel de Chambre des communes, accepté jusqu'alors, impliquait l'existence des deux Chambres de la noblesse et du clergé; il ne pouvait être gardé; Sieyès proposa la dénomination d'*Assemblée des représentants connus et vérifiés de la nation française.*

La méthode philosophique de Sieyès l'avait mal servi. Son titre était d'abord trop long, grave inconvénient quand on veut frapper l'esprit public; il était aussi trop exact et constatait publiquement que l'Assemblée n'était pas complète. Après un débat qui dura plusieurs jours, on finit par s'arrêter à la dénomination plus simple et moins compromettante d'*Assemblée nationale* (17 juin).

Après avoir pris cette décision et pour ne laisser à personne le temps de contester son droit, l'Assemblée se hâta de légiférer; elle décréta que les impôts, bien qu'illégalement établis, continueraient à être perçus, mais qu'ils cesseraient de l'être si elle

venait à être dissoute ; elle garantit ensuite les droits des créanciers de l'Etat.

Cette prise de possession du pouvoir législatif par le tiers-état surprit diversement le clergé et la noblesse. Dans les rangs du premier, un grand nombre n'attendaient qu'une occasion pour se réunir aux députés des communes, sans paraître abandonner la cause de leurs collègues. Cette occasion s'offrit à eux lorsque le troisième ordre, prononçant au nom de la majorité de la nation, se fut déclaré Assemblée nationale, et le 19 juin, le clergé décida, à la majorité de 149 voix contre 115, que la vérification des pouvoirs aurait lieu en commun.

La noblesse ne sut pas imiter cette prudente conduite. Adoptant déjà le système de lutte à outrance contre les idées modernes, qui, deux fois, devait perdre la monarchie des Bourbons, elle détermina Louis XVI à tenir une séance royale pour briser les décrets de la nouvelle Assemblée.

C'était une entreprise hardie et presque un coup d'Etat. La cour n'était pas capable d'en régler le programme en une journée, et elle eût désiré que l'Assemblée suspendît ses séances. Mais elle était partagée entre deux sentiments qui ne lui laissaient éviter aucune faute. Elle craignait ses adversaires, en même temps qu'elle les méprisait. Elle les tenait pour des factieux, sans oser les traiter comme tels.

La cour n'entreprit pas d'ordonner à l'Assemblée d'ajourner ses réunions, mais elle imagina de l'y contraindre en fermant la salle de ses délibérations. Les députés ne furent pas même prévenus, car on croyait habile de leur manquer d'égards. Le président Bailly fut seul averti, dans la nuit du 20 juin, à une heure trop tardive pour qu'il lui fût possible de porter le fait à la connaissance de ses collègues.

Fidèle à ses devoirs de président, Bailly se présenta, le 20 juin, à l'heure fixée pour l'ouverture de la séance, devant la salle de l'Assemblée nationale. L'entrée en était gardée par des troupes, et une affiche placardée sur la porte indiquait que la salle devait rester fermée jusqu'au jour marqué pour la séance royale (1). Bailly se retira, après avoir dressé un procès-verbal : mais, derrière lui, se pressaient les députés déjà arrivés en grand nombre et résolus à délibérer quand même. La première tentative de la cour pour arrêter leurs travaux les portait à craindre qu'on ne préparât une dissolution des Etats, et ils comprenaient que cette mesure serait plus difficile à prendre s'ils restaient réunis.

Ils se rendirent à la salle du Jeu-de-Paume ; devançant les événements, Sieyès voulait proposer à

(1) On avait daigné donner un prétexte : la nécessité de placer le trône, les tentures et les banquettes.

l'Assemblée de se transférer à Paris et d'y *décréter au nom de la nation*. Les modérés redoutèrent les conséquences d'une pareille motion et ne laissèrent pas à Sieyès le temps de la produire. Ils invitèrent les représentants à se lier par un serment que Bailly rédigea et qui portait que « l'Assemblée ne se séparerait pas, mais se réunirait partout où les circonstances l'exigeraient, jusqu'à ce qu'elle eût voté la constitution ».

Cette déclaration complétait celle du 17 juin ; après avoir proclamé ses droits, l'Assemblée définissait son mandat. La lutte que la cour et les nobles avait engagée avec elle, tournait à son profit. Cependant le comte d'Artois qui dirigeait l'opposition des privilégiés contre le tiers-état, ne fut pas éclairé par cet échec et continua ses manœuvres mesquines et maladroites. Il fit louer pour le 22 juin, la salle du Jeu-de-Paume ; l'Assemblée en fut quitte pour siéger d'abord aux Récollets, puis à l'église Saint-Louis où la majorité des membres du clergé vint se réunir à elle.

Le lendemain 23 juin était le jour fixé pour la séance royale. Les représentants du tiers attendaient les déclarations de Louis XVI avec inquiétude. Dès le début de la séance, ils remarquèrent l'absence de Necker ; comme ce ministre avait publiquement travaillé au discours du roi, on en conclut qu'à la dernière heure l'influence du comte

d'Artois avait fait adopter de graves modifications.

En effet Necker avait conseillé à Louis XVI de se placer résolûment à la tête du mouvement libéral, de prendre lui-même l'initiative des réformes et d'exiger surtout la réunion des trois ordres, afin de terminer un conflit préjudiciable à la paix publique.

Ce système si prudent et si sensé avait été repoussé par la cour, et le roi trop faible aux pressions de son entourage, avait consenti à prendre la responsabilité d'une déclaration où chaque mot était pour l'Assemblée nationale une menace ou une injure. Il *ordonna que la distinction des trois ordres fût conservée en son entier*; il annula comme illégales et inconstitutionnelles toutes les délibérations prises par le tiers; il limita les réformes aux questions financières, et dit en terminant que si les Etats-Généraux ne s'occupaient pas sérieusement de la chose publique, *il ferait seul le bien de ses peuples*.

Il était impossible d'annoncer plus clairement l'éventualité d'une dissolution. Pour soutenir un tel langage il eût fallu avoir, non pas seulement la force, mais ce que Montlosier appelle, avec vérité, la combinaison de l'autorité et de la force. Louis XVI n'avait ni l'une ni l'autre. L'autorité était passée du côté de l'Assemblée, et quant à la force, on

vit, dans la suite, combien elle était incertaine.

La dissolution eût été, d'ailleurs, un funeste remède aux embarras de la cour ; on se fût retrouvé dans une situation pire qu'en 1788, car, aucun subside n'ayant encore été accordé, on n'eût eu que la banqueroute pour combler le déficit aggravé depuis un an par l'agitation politique.

Le roi ne tarda pas à apprendre combien avaient été imprudents les conseils dont il s'était inspiré. Tandis que les deux premiers ordres se rendaient, suivant sa volonté, dans leurs salles respectives, le tiers restait en séance ; lorsque le grand-maître des cérémonies vint l'inviter à se retirer, Mirabeau rappela cet agent au respect de la représentation nationale : « Vous n'avez ici, lui dit-il, ni place ni droit de parler. » Puis profitant de l'irritation de l'Assemblée pour l'engager plus avant dans la voie de la résistance et pour constater publiquement l'impuissance des menaces royales, il lança le défi célèbre : « Nous sommes ici par la volonté du peuple, nous n'en sortirons que par la puissance des baïonnettes. »

Louis XVI n'avait garde d'envoyer des baïonnettes ; outre que le succès d'un coup de force était douteux, un profond abattement avait succédé dans l'esprit du prince à l'énergie factice qui l'animait durant la séance, et l'on raconte que, lorsqu'il ap-

prit la résistance des représentants, il répondit : « Eh bien, qu'ils restent dans la salle, si cela leur fait plaisir ! »

Ils y restèrent en effet et Sieyès résuma la situation en disant : « Nous sommes aujourd'hui ce que nous étions hier, délibérons. » L'Assemblée déclara qu'elle maintenait ses précédents arrêtés et décida que ses membres seraient inviolables. Ce dernier décret fut rédigé avec un grand luxe de termes juridiques, car les hommes d'affaires qui composaient la majorité du tiers-état savaient combien la forme en impose aux agents du pouvoir (1).

Cependant la cour hâtait sa ruine en prenant toujours des mesures impopulaires comme corollaire et compensation des sacrifices qu'on lui arrachait. C'est ainsi qu'après avoir rappelé Necker et invité les deux premiers ordres à se réunir au tiers (27 juin), elle chercha « follement » à organiser la ré-

---

(1) Voici le texte du décret sur l'inviolabilité des représentants : « L'Assemblée nationale déclare que la personne de chacun des députés est inviolable ; que tous particuliers, toute corporation, tribunal, cour ou commission qui oseraient, pendant ou après la présente session, poursuivre, rechercher, arrêter ou faire arrêter, détenir ou faire détenir un député pour raison d'aucune proposition, avis, opinion ou discours par lui fait aux Etats-Généraux, de même que toutes personnes qui prêteraient leur ministère à aucun desdits attentats, de quelque part qu'il soit ordonné, sont infâmes et traîtres envers la nation et *coupables du crime capital*. L'Assemblée nationale arrête que dans les cas susdits, elle prendra toutes les mesures nécessaires pour faire rechercher, poursuivre et punir ceux qui en seront les auteurs, instigateurs ou exécuteurs. »

sistance (1) ; un camp d'environ quarante mille hommes fut formé aux portes de la capitale ; on nomma généralissime des troupes le maréchal de Broglie, le même qui disait au roi : « Sire, une grande révolution se prépare, votre trône chancelle ; si vous voulez me donner carte blanche, moyennant sept têtes que je ferai tomber, je réponds d'assurer la couronne sur votre tête plus qu'elle ne le fut jamais sur celle de vos ancêtres. »

Puis Necker fut de nouveau congédié (11 juillet 1789) et ce renvoi que Camille Desmoulins appelait le « tocsin d'une Saint-Barthélemy de patriotes », devint le tocsin de la prise de la Bastille. La vieille forteresse féodale fut assiégée et envahie par le peuple, le 14 juillet 1789.

A la première nouvelle que des troubles avaient éclaté dans Paris, l'Assemblée s'était déclarée en permanence et avait envoyé des députations au roi pour le prier d'éloigner les troupes et surtout les régiments allemands plus particulièrement détestés. Louis XVI s'était d'abord énergiquement refusé à prendre cette mesure, mais lorsque la nouvelle de la prise de la Bastille fut devenue certaine, sa résolution s'ébranla ; le duc de Liancourt qui, quoique grand-maître de la garde-robe du roi, siégeait au côté gauche de l'Assemblée, déclara à la cour

(1) Le mot est d'un agent royaliste : Fauche-Borel.

qu'elle n'était plus en présence d'une révolte, mais d'une révolution.

Sur son conseil, Louis XVI se rendit, le 15 juillet, au sein de l'Assemblée et lui demanda de l'aider à assurer le salut de l'Etat. « J'attends ce salut de l'Assemblée nationale, dit-il ; j'ai donné ordre aux troupes de s'éloigner de Paris et de Versailles ; je vous autorise et vous invite *à faire connaître mes dispositions à la capitale.* »

L'Assemblée se trouvait ainsi associée pour la première fois à l'exercice du pouvoir exécutif, partage dangereux pour l'Assemblée comme pour le roi. Il eût mieux valu que Louis XVI, s'entourant d'un ministère appuyé sur la majorité du parlement, fît lui-même connaître ses résolutions aux parisiens, réprimât sans faiblesse des troubles qui n'auraient plus eu de prétexte et, en même temps, imposât silence à ceux dont les impuissantes intempérances de langage compromettaient son trône, à ceux qui allaient partout répétant qu'on jetterait bientôt à la porte la *pretintaille* des Etats-Généraux.

Mais c'est l'usage des pouvoirs affaiblis de demander aux assemblées qu'ils redoutent une protection que celles-ci ne peuvent donner ; c'est également l'usage des assemblées d'aimer à voir agrandir leur mandat. Aussi la déclaration royale fut-elle accueillie par d'unanimes applaudissements.

Une députation de cent membres, Bailly et Lafayette en tête, se rendit à Paris pour y annoncer le départ des troupes. Les témoignages d'enthousiasme qui accompagnent toujours les concessions spontanées ou contraintes ne firent pas défaut en cette circonstance, non plus que les gages plus ou moins solides de modération et d'apaisement.

On nomma Bailly maire de Paris, et Lafayette commandant de la garde bourgeoise récemment organisée. C'étaient des fonctions d'autant plus difficiles à exercer qu'elles n'étaient pas définies et que dans ces temps de crise, chacun aspire beaucoup moins à obéir qu'à commander. Aussi Lafayette ne devait-il pas tarder à avouer qu'on lui accordait plus d'honneurs que de soumission, et qu'il paraissait le chef sans être le maître.

Le lendemain, Louis XVI se rendit lui-même à Paris où il fut accueilli d'abord assez froidement; mais il ralluma l'enthousiasme du peuple en arborant la cocarde nationale et en confirmant la nomination de Bailly et de Lafayette.

C'était un mauvais symptôme pour la royauté de ne plus être acclamée spontanément par la foule. Et comme si les défiances de la nation n'eussent pas été déjà suffisamment éveillées, le comte d'Artois leur fournit un nouvel aliment en donnant à son parti le signal de l'émigration.

En quinze jours, six mille passe-ports sont déli-

vrés ; le comte et la comtesse d'Artois, le prince de Condé, le duc de Bourbon, le maréchal de Broglie, le prince de Lambesc, Madame de Polignac, le duc de Luxembourg, tous ceux qui venaient de compromettre le roi par de si déplorables conseils, s'en vont achever leur œuvre à Coblentz.

L'émigration entraîna d'immenses capitaux au dehors (1), augmenta l'inquiétude des citoyens, acheva de paralyser le commerce et laissa une foule de résidences seigneuriales à la merci des vagabonds et des mendiants qui les pillèrent. Comme il arrive souvent en temps de trouble, on colora d'une raison politique la spoliation du bien d'autrui, et des bandes armées, disaient-elles, pour détruire la féodalité, inondèrent la France, dévastant les châteaux, ruinant les propriétés des nobles et brûlant leurs titres.

Ces désordres excitèrent une vive inquiétude dans le côté droit de l'Assemblée. Eloignés des provinces, les députés de la noblesse n'avaient aucun moyen de défendre leurs domaines ; si grand que fût le mal, il leur paraissait encore plus grand par

---

(1) On vendait chaque jour, à la porte du Palais-Royal, cinq cent mille écus de numéraire que des « enleveurs d'argent » emportaient dans des cannes pouvant contenir six cents louis. (Voy. *la Société française sous la Révolution*, par MM. de Goncourt, p. 110 et suiv.)

la distance. Les privilégiés prirent alors une résolution désespérée.

Depuis que le roi leur avait ordonné de se réunir au tiers, ils assistaient aux séances de l'Assemblée sans participer à ses délibérations autrement que pour les troubler. Mais en présence du grand incendie qui gagnait tout le territoire et menaçait de consumer leur fortune avec leurs priviléges, ils se déterminèrent à faire la part du feu et à abolir légalement le régime féodal. (Nuit du 4 août 1789.)

Ce fut le marquis de Noailles qui prit l'initiative du sacrifice ; il résuma les sentiments qui étaient au fond des cœurs de ses collègues en disant : « Hâtez-vous de faire, avec un esprit de justice, ce que le peuple tente avec une aveugle furie. Nous n'avons qu'un moyen, c'est de satisfaire promptement à tous ses griefs (1). »

Enchanté de rencontrer l'occasion de faire disparaître un système social dont les distinctions honorifiques ne lui étaient pas moins odieuses que les priviléges pécuniaires, le tiers s'empressa de

(1) Montlosier rapporte que lorsqu'il interrogea par la suite le marquis de Foucaud et le comte de Virieu sur les motifs qui les avaient déterminés à appuyer la proposition de M. de Noailles, ceux-ci lui répondirent : « Quand le peuple est en délire, il n'y a que deux moyens de le calmer, la bonté ou la force. Nous n'avions point la force ; avec de la bonté nous avons espéré de le désarmer. Des personnages importants à la cour et au parlement avaient le même espoir et ils nous y exhortaient. »

voter un décret de principe qui embrassait la destruction complète du régime féodal. Il fermait ainsi la porte aux regrets et aux réticences du lendemain.

Aux termes du décret du 4 août, tous les droits et devoirs tant féodaux que censuels, ceux qui tenaient à la mainmorte réelle ou personnelle et à la servitude personnelle étaient abolis sans indemnité ; tous les autres étaient déclarés rachetables moyennant un prix que l'Assemblée se réservait de fixer.

Le droit exclusif de colombier et de chasse était aboli ; toutes les justices seigneuriales étaient supprimées sans indemnité.

Les dîmes de toute nature possédées par les corps séculiers et réguliers, même par l'ordre de Malte et par les autres ordres religieux et militaires, étaient abolies.

Toutes les rentes perpétuelles, quelle que fût leur origine, devenaient rachetables.

La vénalité des offices de judicature et de municipalité était supprimée.

Les priviléges pécuniaires, personnels ou réels, en matière de subsides étaient abolis ; la perception devait se faire sur tous les citoyens et sur tous les biens, de la même manière et dans la même forme.

Tous les priviléges particuliers des provinces,

principautés, pays, cantons, villes et communautés d'habitants étaient abolis sans retour.

Tous les citoyens, sans distinction de naissance, devenaient admissibles à tous les emplois et dignités ecclésiastiques, civils et militaires.

Les annates étaient supprimées, ainsi que les déports, *vacat,* droits censaux, deniers de Saint-Pierre, établis en faveur des évêques, archi-diacres, archi-prêtres, chapitres et curés.

La pluralité des bénéfices était interdite.

Les pensions devaient être révisées.

On conçoit aisément la répugnance qu'éprouva le roi à sanctionner un décret qui, de l'ancien ordre de choses, ne laissait plus rien debout. Toutefois, les conjonctures étaient telles qu'il y avait un péril évident à se mettre publiquement en désaccord avec l'Assemblée et, après avoir attendu le plus long-temps possible, Louis XVI se détermina, le 18 septembre, à faire une réponse ambiguë qui n'emportait ni le refus, ni l'acceptation des décrets du 4 août ; c'était une vague promesse d'approuver les mesures législatives qui seraient ultérieurement prises pour faire descendre dans le domaine de la pratique les nouveaux principes proclamés par l'Assemblée.

Ces habiletés n'étaient pas opportunes au milieu d'une crise politique et financière qui rendait l'As-

semblée d'autant plus entreprenante qu'elle se sentait plus nécessaire (1). Lorsque la réponse du roi fut connue, Chapelier proposa de déclarer que les décrets du 4 août étant *constitutionnels*, n'avaient pas besoin de la sanction royale. Cette motion fut adoptée.

En se plaçant en dehors du droit monarchique, la doctrine de Chapelier était exacte. La majorité des représentants avait reçu des électeurs régulièrement convoqués, le mandat exprès de voter une constitution, et dès lors, selon la remarque de Berryat-Saint-Prix, « l'adhésion royale devenait superflue ; la mission de faire une constitution nouvelle impliquait la révocation de l'ancienne. Le roi n'avait conservé qu'une autorité provisoire, purement exécutive ».

Déjà même, avant la nuit du 4 août, l'Assemblée avait usé de son pouvoir constituant. Le 6 juillet, elle avait formé un comité de constitution et, dès le 13, elle élevait contre les empiétements et l'arbitraire du pouvoir exécutif la garantie de la responsabilité. Les ministres et les agents civils et mili-

(1) La famine augmentait ; les habitants de Paris passaient leurs journées à faire queue aux portes des boulangers, pour obtenir un pain de mauvaise qualité. L'Assemblée avait nommé un comité des subsistances qui s'occupait activement des approvisionnements et y pourvoyait presque seul, tant l'administration était troublée et désorganisée.

taires de l'autorité furent déclarés « responsables de toute entreprise contraire aux droits de la nation et aux décrets de l'Assemblée ».

Peu de temps après commença la discussion d'un préambule philosophique destiné à servir d'introduction à l'acte constitutionnel. En l'adoptant, l'Assemblée crut s'inspirer de l'esprit qui avait animé le congrès américain, lorsqu'en 1776 il rédigeait la célèbre déclaration d'indépendance. Ce fut une erreur. La révolution française n'était pas fille de la révolution américaine et ne lui ressemblait en rien ; au delà de l'Océan, le mouvement avait été purement politique ; ici il était avant tout social. En Amérique, un état organisé s'était soulevé pour arrêter les usurpations répétées d'un autre état et redevenir maître chez lui ; en France, les citoyens d'un même état s'étaient armés les uns contre les autres pour conquérir ou conserver des priviléges.

Aussi la déclaration du congrès américain avait-elle été toute pratique : elle contenait de fortes et sages paroles comme celles-ci : « *la prudence enseigne que les gouvernements établis depuis longtemps ne doivent point être changés pour des causes légères et passagères* » ; elle rappelait les souffrances endurées par la nation pour prouver la nécessité de rompre tout lien *politique* avec la Grande-Bretagne et non pour entretenir des haines de classe à classe.

Au contraire, « la déclaration des droits de l'homme et du citoyen » votée le 26 août 1789, renfermait, sous une forme législative, toutes les utopies banales ou dangereuses que l'école de Jean-Jacques Rousseau avait mises en circulation. L'Assemblée commençait par affirmer que « l'ignorance, l'oubli ou le mépris des droits de l'homme sont les *seules causes* des malheurs publics et de la corruption des gouvernements ». Elle ajoutait qu'en proclamant solennellement « les droits naturels, inaliénables et sacrés de l'homme » elle avait voulu « que les actes du pouvoir législatif et ceux du pouvoir exécutif, pouvant être *à chaque instant* comparés avec le but de toute institution politique, fussent plus respectés ». L'intention était louable, mais le procédé peu efficace.

Les droits étaient ensuite énumérés, au nombre de quatre ; il y avait : « la liberté, la propriété, la sûreté, et la *résistance à l'oppression* ». Tout cela était bien vague et plus favorable au développement de l'anarchie qu'à l'organisation régulière de la société.

Mais le langage de l'Assemblée fut plus précis lorsqu'il s'agit de définir ces fameux droits et d'en limiter l'exercice. « La liberté, dit-elle, consiste à faire *tout ce qui ne nuit pas à autrui ;* — Nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses, *pourvu que leur manifestation ne trouble*

pas l'ordre public. — Tout citoyen peut parler, écrire, imprimer librement, *sauf à répondre de l'abus de cette liberté*, dans les cas déterminés par la loi. »

Après avoir voté la déclaration des droits, l'Assemblée aborda l'examen de la constitution que son comité lui présentait non en bloc, mais par projets distincts ; elle commença par le chapitre relatif au pouvoir exécutif. Elle décida que le gouvernement français serait monarchique, que la personne du roi serait inviolable et que la couronne resterait héréditaire dans la race régnante, de mâle en mâle, par ordre de primogéniture.

Ce principe avait été décrété le 17 septembre 1789 ; cependant dès le 23 septembre, on portait une atteinte profonde au droit monarchique, si fraîchement reconnu, en déclarant que « *tous* les pouvoirs émanent essentiellement de la nation et *ne peuvent émaner que d'elle* ».

Ainsi l'Assemblée qui était résolue à maintenir la royauté, se laissait emporter, par les besoins de sa défense, jusqu'à poser les premières bases du régime républicain et à transformer le souverain en un délégué de la nation.

Elle fit un pas de plus dans cette voie en organisant le pouvoir législatif. Il s'agissait là d'une création nouvelle pour laquelle il n'existait en

France aucun précédent ; mais l'Assemblée pouvait emprunter d'illustres exemples au-delà du détroit, chez un peuple profondément dévoué à la monarchie malgré son goût sincère pour la liberté. Elle préféra ne prendre conseil que des nécessités et des passions qui l'entouraient.

Cette majorité qui n'avait dû le pouvoir qu'au succès de sa lutte contre l'autorité royale, qui ne maintenait ses droits et ne faisait exécuter ses décrets qu'à force de fermeté, considérait la couronne comme l'adversaire constant et naturel de la représentation nationale. Il ne lui paraissait pas désirable de chercher, comme cela s'était fait ailleurs, à créer entre les deux pouvoirs des points de contact qui leur permissent de se pénétrer mutuellement, d'agir l'un sur l'autre au profit du gouvernement tempéré. Elle pensait qu'il fallait assurer, avant tout, l'indépendance entière des Assemblées et que le mal ne serait pas grand si, l'équilibre étant rompu, la balance penchait du côté des élus du pays.

On commença donc par décréter (9 septembre) que le pouvoir législatif serait permanent, et que la royauté ne resterait pas un seul jour sans rencontrer en face d'elle ce contrôle qui lui avait manqué durant de si longs siècles. Sur ce point, d'ailleurs, un grand nombre de privilégiés se rangèrent à l'avis du tiers-état. Le despotisme excessif

que Richelieu et Louis XIV avaient exercé personnellement et que leurs successeurs avaient laissé tomber en des mains subalternes, avait pesé plus lourdement encore sur les nobles que sur le reste de la nation. Les grands seigneurs ne souhaitaient pas le retour des lettres de cachet et ils ne pensaient pas que les Assemblées dussent jamais porter atteinte à la liberté individuelle.

Il y eut des divisions plus profondes sur la question de savoir si le pouvoir législatif serait dévolu à une assemblée unique ou divisé entre deux chambres. Plusieurs membres, d'un esprit juste et modéré, tels que les Mounier et les Lally-Tolendal, attachaient un grand prix à faire triompher le système d'une chambre haute servant de contre-poids et de frein à l'assemblée populaire ; ils avaient pour eux l'autorité de la constitution anglaise et les règles de la philosophie politique, mais ils avaient contre eux les hommes et les circonstances.

Les éléments nécessaires pour constituer une seconde chambre n'existaient pas. L'aristocratie d'alors, répudiant le régime nouveau, se tenait à l'écart ou passait à l'étranger. Ni la noblesse, ni le haut clergé ne possédaient cet esprit d'indépendance, cette pratique des affaires publiques qui, en Angleterre, ont assuré à la chambre des lords tant d'éclat et d'autorité. Les privilégiés s'étaient depuis longtemps déshabitués des fortes études et des hau-

tes préoccupations qui, seules, créent des hommes d'Etat. Sauf de rares exceptions, le personnel de la grande noblesse s'était mis, depuis le XVIIe siècle, à la suite du roi, pour servir non pour conseiller; il s'était éteint au milieu des intrigues de cour. Toute la sève intelligente de la nation était dans le tiers-état qui, nouveau venu à la vie politique, ne pouvait prétendre encore aux siéges de la chambre des pairs.

A ces difficultés générales, confusément entretenues par l'Assemblée, s'en ajoutaient d'autres plus immédiates et plus saisissables. La distinction des ordres venait d'être abolie, au prix de quels efforts, on s'en souvenait. Etait-il opportun de la relever sous une autre forme et d'établir au cœur même du corps législatif un centre de résistance contre les idées modernes? La majorité des représentants ne le pensa pas; elle décida que l'assemblée nationale serait composée d'une seule chambre et ne partagerait avec personne, pas même avec le roi, le privilége de proposer les lois. (10 septembre 1789.)

On a cru que, par ce vote, la Constituante avait ouvert la barrière à tous les entraînements de la révolution et que, si la question eût été différemment résolue, de grands malheurs eussent été épargnés. Il est douteux qu'à cette date les chambres hautes eussent pu tenir tête aux égarements de

l'opinion mieux qu'elles ne l'ont fait depuis. L'ardeur des haines, l'énergie des convoitises ont été bien plus puissantes de 1790 à 1794 que de 1813 à 1870; et cependant nous avons vu disparaître successivement le premier empire, la restauration, le gouvernement des cent jours, la seconde restauration, la monarchie de juillet et le second empire, sans que les hautes chambres aient arrêté ou même retardé leur chute.

Le pouvoir législatif était donc concentré dans une assemblée unique; il devenait dès lors nécessaire d'apporter quelques tempéraments à cette autorité souveraine et d'instituer un juge d'appel de ses décisions. Ce juge était tout indiqué; c'était le roi qui, n'ayant plus le droit d'initiative, n'était point partie dans la cause et pouvait, sans péril pour la liberté parlementaire, être chargé, non de réformer lui-même les lois mauvaises, mais de convoquer une assemblée nouvelle pour les faire réformer. Par la variété de leurs passions qui sont le produit collectif de plusieurs intérêts individuels, les corps délibérants sont souvent exposés à l'erreur et au parti pris. Dans ce cas, il est nécessaire que le chef de l'Etat puisse en appeler d'une chambre mal éclairée à une chambre mieux éclairée.

Par malheur, la politique de défiance, la plus détestable de toutes, cette politique, qui régnait

sans partage dans les clubs et dans le peuple, avait déjà gagné l'Assemblée. On trouva exorbitant d'accorder au monarque le droit de dissoudre la représentation nationale ; on craignit qu'il ne s'en servît pas toujours pour le bien public, et on décida que la durée légale du mandat des chambres ne pourrait, en aucun cas, être abrégée (1).

Il ne restait plus qu'une arme aux mains du roi, la liberté de la sanction. L'assemblée la lui laissa, mais non point tout entière ; au *veto* absolu, elle substitua le *veto* suspensif pendant deux législatures, c'est-à-dire que tout décret présenté par trois législatures consécutives devait avoir force de loi, sans que le consentement royal fût nécessaire. Etaient en outre dispensés de la sanction, les décrets concernant l'établissement, la prorogation et la perception des contributions publiques et les actes relatifs à la responsabilité ou à la mise en accusation des ministres.

Ces graves problèmes constitutionnels étaient agités dans les séances du matin ; les séances du soir étaient spécialement consacrées aux questions financières. L'Assemblée faisait tous ses efforts pour arrêter les progrès de la dette publique et ramener l'équilibre dans le budget. Le 9 août, elle

---

(1) Cette durée avait été fixée à deux ans.

avait voté, sur le conseil de M. Necker, un emprunt de trente millions, portant intérêt à quatre et demi pour cent (1). L'emprunt ne réussit pas ; il fallut le fermer et en ouvrir un autre dont l'intérêt était porté à cinq pour cent et dont le capital était payable moitié en espèces, moitié en effets publics.

Ce nouvel appel au crédit ne fut pas mieux entendu que le premier. Il faut, pour qu'un emprunt soit couvert, qu'il ait été solidement gagé par des impôts et que le public puisse croire à la durée du gouvernement. On était alors bien loin de réunir cette double condition. Les recettes de l'état avaient diminué par le relâchement de l'organisation administrative, résultat inévitable d'une grande transformation politique. La chute du régime féodal avait entraîné la brusque suppression d'un cer-

---

(1) Le même jour, elle décida que chaque député recevrait une indemnité de 18 francs par jour. Cette mesure fut vivement critiquée et donna lieu à des couplets satiriques contre l'Assemblée. Rien n'était cependant plus nécessaire et plus juste. Les membres de la Constituante qui appartenaient aux anciens ordres privilégiés avaient vu singulièrement diminuer leurs revenus depuis les pillages qui désolaient la France. Quant aux membres du tiers, plusieurs étaient pauvres ; l'un de ceux qui devinrent plus tard trop célèbres, Robespierre, sollicitait à cette époque une place d'économe dans l'hôpital dirigé par Madame Necker. La situation n'était pas moins difficile pour les députés qui avaient acquis de la fortune dans le commerce et l'industrie, car l'exercice de leur mandat les obligeait de négliger leurs affaires.

Mais le peuple aimait alors que les fonctions publiques fussent gratuites ; il ignorait que celles qui coûtent le plus cher n'ont pas leur place officielle au budget.

tain nombre de ressources qui n'étaient pas encore remplacées ; les impôts frappés sur les terres et les personnes autrefois exemptes n'avaient pu s'établir immédiatement ; dans plusieurs provinces, les contribuables refusaient de payer la gabelle et, pour éviter de voir périr tout-à-fait cette branche de revenu, l'Assemblée était obligée d'abaisser le prix du sel à six sous la livre.

La situation politique offrait encore moins de garanties. Paris était chaque jour troublé par des émeutes qui prenaient des prétextes divers, mais avaient un but unique; les clubs armaient le peuple tantôt parce que le pain était rare, tantôt parce que le roi était en désaccord avec l'Assemblée, mais toujours pour saisir l'occasion d'enlever Louis XVI de Versailles et de l'emmener captif aux Tuileries.

La cour paraissait ne pas comprendre ou ne pas craindre ces périls. Elle choisissait le moment où la disette devenait redoutable, où des retards apportés à la promulgation du préambule constitutionnel mécontentaient l'Assemblée, pour se livrer à d'inutiles et imprudentes bravades; elle parlait de préparer une contre-révolution, distribuait publiquement des cocardes blanches, rappelait le régiment de Flandre et lui faisait donner un banquet, par les gardes-du-corps, dans la salle de spectacle du château. On sait assez que, dans ce repas, la cocarde nationale fut foulée aux pieds (3 octobre).

Cet outrage fut le signal que l'insurrection attendait. Des bandes armées, dont l'avant-garde se composait de femmes, partirent de Paris et arrivant jusqu'à Versailles, réclamèrent du pain à l'Assemblée d'abord, puis au roi. On leur en promit et en attendant on leur annonça que la déclaration des droits de l'homme allait être sanctionnée, ce qui parut les satisfaire (5 octobre). Mais pendant la nuit, les insurgés pénétrèrent dans le château en criant : « Le roi à Paris. » Louis XVI dut prendre l'engagement d'aller résider dans la capitale.

L'Assemblée, pour laquelle le peuple n'avait encore témoigné que de l'enthousiasme, ne répugnait pas à se livrer à lui et à transférer le siége de ses délibérations dans une ville plus facile à remuer que Versailles. Elle décida que « vu l'urgence et la crise des circonstances », elle serait inséparable du roi. Dès que Louis XVI se fut installé aux Tuileries, elle alla tenir ses séances d'abord à l'archevêché de Paris (1), puis dans la salle du Manége qui communiquait avec les Tuileries par la terrasse des Feuillants.

La présence du roi et des députés rendit un peu de calme à la capitale ; mais, suivant le mot d'un

---

(1) Les travaux d'installation avaient été faits si précipitamment qu'à la première séance une des tribunes publiques s'écroula.

contemporain, c'était le calme qui suit un incendie. Les haines restaient debout.

Aussi les royalistes modérés, déjà mécontents d'avoir vu repousser la création d'une chambre haute, convaincus que le séjour de l'Assemblée à Paris la livrait sans défense aux exigences populaires, tous ces hommes comme les Mounier, les Lally-Tolendal, les Bergasse, les Clermont-Tonnerre, qui consentaient aux réformes, non aux révoltes, se découragèrent. Ils doutèrent de leurs collègues et d'eux-mêmes et ne crurent manquer ni à leurs mandats, ni à leurs devoirs en réunissant leurs efforts pour amener une dissolution.

Les uns envoyèrent leur démission, les autres demandèrent des congés ; les vides ainsi créés dans les rangs de l'Assemblée s'élevèrent en quelques jours à plus de trois cents. Ceux qui partaient ne se contentaient pas de fuir une situation qu'ils croyaient désespérée, ils allaient dans leurs provinces préparer des soulèvements contre l'autorité de l'Assemblée nationale.

En regard de ces défections publiques, il s'en produisit d'autres plus secrètes et non moins dangereuses. Mirabeau qui s'était beaucoup remué depuis les élections, commençait à chercher de quel côté pourraient lui venir la récompense de ses efforts et le prix de ses talents. Il avait tenté d'abord, mais en vain, d'entrer au ministère et

d'hériter du portefeuille de M. Necker. L'Assemblée n'était pas disposée à lui permettre de saisir le pouvoir : la droite, parce qu'elle se rappelait qu'il avait déserté son ordre et combattu pour la révolution ; la gauche, parce qu'elle avait une foi médiocre dans sa sincérité et redoutait les conversions auxquelles pouvait se laisser conduire un homme dominé par tant de besoins et de passions.

Pour fermer la porte à des intrigues que Mirabeau ne dissimulait pas assez, l'Assemblée décréta qu'aucun de ses membres ne pourrait obtenir une place de ministre pendant la durée de la session. Mirabeau se retourna alors vers la cour, en reçut de l'argent et promit de mettre fin à la révolution. Son plan consistait à dissoudre l'Assemblée, et à faire octroyer par le roi une constitution rédigée selon le vœu de la majorité des cahiers.

C'est au milieu de tant d'hostilités que la Constituante était appelée à résoudre des questions dont le salut de l'Etat dépendait. Elle fit face à sa tâche avec courage, sans se laisser arrêter par les déceptions.

Rien n'avait encore pu rétablir l'équilibre du budget ; les emprunts avaient échoué ; une contribution patriotique du quart du revenu, imaginée par M. Necker et appuyée par Mirabeau, n'avait rien produit. Il ne restait, pour éviter la banque-

route, qu'une dernière ressource : les biens du clergé.

Ces biens, estimés à quatre milliards, pouvaient suffire à combler le déficit ; mais avant d'y porter la main, il fallait résoudre un point de droit plusieurs fois agité. Le clergé était-il propriétaire de ces biens ou seulement usufruitier? Thouret avait établi une savante distinction entre les individus et les corps : « Les individus, avait-il dit, existent avant la loi ; les corps n'existent qu'en vertu de la loi et n'ont aucun droit réel par eux-mêmes ; ils ne sont que des abstractions que la nation peut détruire ou modifier à son gré. La même raison qui fait que la suppression d'un corps n'est pas un homicide, fait aussi que la défense de posséder n'est pas une injustice. »

Ces arguments étaient trop métaphysiques pour entraîner l'Assemblée qui prévoyait les haines que la confiscation des biens du clergé allumerait contre elle. Ce fut Talleyrand de Périgord, évêque d'Autun, qui trouva la formule juridique la meilleure pour triompher des hésitations et des scrupules ; il exposa que le clergé était simplement administrateur des biens que les rois et les fidèles lui avaient confiés en vue d'assurer l'exercice du culte catholique ; il en conclut que l'État, en se chargeant des frais du culte, avait le droit de rentrer en possession de ces biens.

Un discours éloquent de Chapelier acheva de convaincre les esprits, en montrant qu'il y avait un danger politique à laisser un des anciens ordres posséder des biens. « Si le clergé est déclaré propriétaire, dit-il, les ordres subsistent encore. Si vous jugez qu'il peut exister des corps que la nation n'a pas le droit de détruire, vous jugez que le clergé peut former des assemblées. Si le clergé reprend son administration, il s'isole et peut, par une funeste influence, attenter à la liberté de la nation. N'est-ce pas une chose bien étonnante de voir, dans cette Assemblée, le clergé renaître de ses cendres politiques pour se séparer de la nation et la combattre ? »

Malgré la vive opposition des principaux membres du clergé et notamment de l'abbé Maury, l'Assemblée décréta, le 2 novembre 1789 : 1° Que tous les biens ecclésiastiques seraient mis à la disposition de la nation, à la charge, par elle, de pourvoir aux frais du culte, à l'entretien des ministres et au soulagement des pauvres ; 2° Que la dotation d'aucune cure ne pourrait être inférieure à 1,200 fr. par an, non compris le logement.

Quelques jours après (13 novembre), l'Assemblée ordonna à tous les titulaires de bénéfices, à tous les supérieurs de maisons et établissements ecclésiastiques, de faire, dans le délai de deux mois, la déclaration détaillée de tous les biens mobiliers et

immobiliers dépendant desdits bénéfices, maisons et établissements. Le clergé mit peu d'empressement à faire la déclaration prescrite et le délai dut être prorogé au mois de janvier 1790.

En temporisant, le clergé avait espéré que, faute d'acquéreurs, ses biens ne pourraient être vendus et que le décret de l'Assemblée demeurerait, par suite, lettre morte. Mais la municipalité de Paris ayant offert d'acheter pour deux cents millions de biens de clergé et de les payer en bons municipaux, sa proposition fut acceptée par l'Assemblée et son exemple suivi par les autres municipalités du royaume. Pour que le trésor pût, sans difficulté, rembourser ses créanciers avec les bons municipaux, on transforma ces bons en billets d'Etat qui eurent cours forcé.

Telle fut l'origine des assignats. On a souvent reproché à la Constituante d'avoir créé ce papier-monnaie que Mirabeau qualifiait d'emprunt fait le sabre à la main, et qui causa en effet, par la suite, de déplorables ruines. Mais il convient de remarquer que pour éviter la banqueroute l'Assemblée n'avait pas le choix des moyens et ne pouvait prévoir, à la fin de 1789, que la prolongation de la crise politique ferait, pendant plusieurs années, obstacle au relèvement du crédit public.

Le temps de la Constituante a été véritablement

l'âge héroïque des assemblées; on se demande aujourd'hui comment les députés de 89 pouvaient soutenir ces longues séances qui, s'ouvrant à neuf heures du matin, se prolongeaient fort avant dans la soirée et où se débattaient successivement les propositions les plus diverses. En même temps qu'elle statuait sur cette question si délicate et si complexe des biens du clergé, l'Assemblée s'occupait de réorganiser la France au point de vue administratif.

Le 14 décembre 1789 un décret était rendu pour reconstituer les municipalités. Toutes les municipalités existant sous le titre d'hôtels de ville, mairies, échevinats, consulats furent supprimées. Les fonctions d'officier et de membre des municipalités furent rendues électives. La durée du mandat fut limitée à deux ans ; les mêmes citoyens ne purent être réélus trois fois de suite. La ville de Paris fut soumise à un règlement particulier mais établi « sur les mêmes bases et d'après les mêmes principes que le règlement général de toutes les municipalités du royaume ». Le dernier article du décret accordait aux électeurs le droit de se réunir, sans armes, pour signer des pétitions.

Après avoir fait pénétrer la liberté au cœur des communes, l'Assemblée s'occupa de briser l'ancienne division du royaume. Au centre des provinces s'étaient formés des foyers de résistance à l'autorité

de la Constituante. Il est dans la nature humaine d'aimer le privilége, même quand il rapporte plus d'honneur que de profit. Bien que les prérogatives particulières acquises par les provinces pendant la féodalité fussent plus nuisibles qu'utiles au développement de la prospérité matérielle, les provinces y tenaient. Travaillées par les mécontents du nouvel ordre de choses, elles menaçaient déjà d'inaugurer la guerre civile. Tous les instincts de désagrégation et d'autonomie, que Richelieu avait comprimés, se réveillaient et mettaient en péril l'unité française.

L'Assemblée fit donc une œuvre de défense nationale lorsque, le 22 décembre 1789, elle décréta que le territoire serait divisé en *départements*, *districts* et *cantons*.

Au chef-lieu de chaque département et de chaque district furent établies des assemblées administratives élues par le suffrage à deux degrés. Etaient électeurs primaires tous les citoyens actifs, c'est-à-dire les Français âgés de vingt-cinq ans, domiciliés dans le canton depuis un an au moins, payant une contribution directe de la valeur locale de trois journées de travail et n'étant point serviteurs à gages.

Les assemblées du département et du district se partageaient en *conseils* et en *directoires* ; elles avaient à côté d'elles un procureur général syndic

nommé par les électeurs, chargé de veiller aux intérêts du département et du district et de poursuivre les affaires en leur nom.

Les détails d'application de ce décret furent réglés par l'Assemblée elle-même dans une longue instruction adressée aux électeurs et la nouvelle division territoriale fut consommée par le décret du 26 février 1790 qui détermina la répartition des provinces en quatre-vingt-trois départements et fixa l'emplacement des chefs-lieux.

Ainsi se trouva créée, presque d'une seule pièce, toute l'organisation départementale et municipale telle qu'elle subsiste depuis quatre-vingts ans. Le mode de nomination et les attributions des assemblées locales ont été plusieurs fois changés, suivant que le parti libéral ou réactionnaire l'emportait dans le gouvernement, mais les bases de l'organisation n'ont pas été ébranlées. Les noms des anciennes provinces sont restés dans la langue de l'histoire et dans les regrets de quelques décentralisateurs à outrance, voilà tout ; l'institution départementale a traversé tous nos régimes politiques sans subir d'atteinte et il est vraisemblable qu'elle survivra encore à de nombreuses générations.

Cependant la transformation ne s'accomplit pas sans gêner bien des habitudes ni froisser bien des

intérêts. De tous les mécontentements, ceux de clocher sont les plus redoutables; les influences déplacées par la nouvelle division territoriale se coalisèrent contre l'Assemblée et celle-ci crut nécessaire d'adresser au pays une proclamation pour expliquer sa conduite et défendre ses actes (11 février 1790).

Dans un langage élevé et plus simple que ne le comportait l'usage du temps, elle répondit aux « murmures, aux clameurs de ceux qu'affligeaient les coups portés à tant d'abus, à tant d'intérêts, à tant de préjugés »; elle résuma ce qui avait été fait depuis huit mois.

« L'Assemblée, dit-elle, a tracé d'une main ferme au milieu des orages, les principes de la Constitution qui assure votre liberté. Les droits des hommes ont été rétablis dans cette déclaration qui sera à jamais le cri de ralliement contre les oppresseurs et la loi des législateurs eux-mêmes. La nation avait perdu le droit de décréter les lois et les impôts; ce droit lui a été restitué. Des privilèges sans nombre, ennemis irréconciliables de tout bien composaient notre droit public, ils sont détruits (1). Une

(1) De nombreux décrets avaient successivement complété ceux du 4 août :

Les non-catholiques avaient été déclarés électeurs et éligibles.

L'arbitraire dans les peines avait disparu; tous les délits du

féodalité vexatoire, si puissante encore dans ses derniers débris, couvrait la France entière; elle a disparu. En même temps, l'Assemblée nationale a consommé l'ouvrage de la nouvelle division du royaume qui, seule, pouvait effacer jusqu'aux dernières traces des anciens préjugés, substituer à l'amour-propre des provinces l'amour véritable de la patrie, asseoir les bases d'une bonne représentation et fixer à la fois les droits de chaque homme et de chaque canton, en raison de leurs rapports avec la chose publique. »

« Nos délibérations sont tumultueuses, ajoutait l'Assemblée; qu'importe si les décrets qui en émanent sont sages? et, après tout, cette impétuosité n'est-elle pas l'effet presque inévitable du premier combat qui se soit peut-être jamais livré entre tous les principes et toutes les erreurs? »

Les proclamations ont l'avantage de fortifier l'énergie de ceux qui les font; mais elles persuadent rarement ceux à qui elles s'adressent. La proclamation de la Constituante eut le sort commun; elle

---

même genre devaient être punis par le même genre de peines, quels que fussent le rang et l'état des coupables.

La liberté avait été rendue à toutes les personnes détenues en vertu de lettres de cachet.

Toutes les distinctions honorifiques résultant du régime féodal, tous les droits d'aînesse et de masculinité à l'égard des fiefs et domaines nobles, tous les partages inégaux à raison de la qualité des personnes avaient été abolis.

passa sans éclairer ni rallier aucun adversaire. On continua à préparer à l'intérieur la guerre civile, à l'extérieur l'invasion. L'émigration ne se ralentit pas. Des nobles en masse, des roturiers même qui étaient flattés de paraître persécutés, franchirent chaque jour la frontière, moins pour chercher un asile où ils pussent librement manifester leur opinion, que pour recruter des alliances contre la patrie.

Grâce aux actives menées des princes français réunis à Coblentz, ces alliances commençaient à se former; on pouvait déjà prévoir que l'Europe ne refuserait pas d'intervenir dans nos discordes. L'Assemblée voyait s'avancer ce péril avec une profonde inquiétude; elle savait que, pour être durable, son œuvre devait s'achever et s'essayer dans la paix; elle redoutait que la cour, dont l'intérêt n'était pas le même, n'engageât brusquement la nation dans quelque conflit avec l'étranger. Pour se défendre au moins de ce côté, elle détacha de la Constitution un nouveau chapitre relatif au droit de paix et de guerre. Malgré l'opposition soldée de Mirabeau, il fut décidé que la guerre ne pourrait être déclarée sans un décret du corps législatif (1), rendu sur la pro-

(1) En outre, pendant tout le cours de la guerre, le Corps législatif pouvait requérir le pouvoir exécutif de négocier la paix, et le pouvoir exécutif était tenu de déférer à cette réquisition.



position formelle et nécessaire du roi (22 mai 1790).

N'ayant plus à craindre qu'une guerre éclatât sans son assentiment, la Constituante reprit le cours de ses réformes administratives et sociales. Elle prépara pour les jours de l'invasion, plus proches qu'on ne le pensait, une armée nationale, en ordonnant l'inscription sur les contrôles de la garde bourgeoise, de tous les citoyens âgés de dix-huit ans : elle décréta que le mariage serait, au point de vue légal, un contrat purement civil ; elle confia à des officiers publics la tenue des registres de naissance, de mariage et de décès ; elle révisa les pensions, en interdit la réversibilité et le cumul ; elle abolit les titres de noblesse, déclara aliénables les domaines de la couronne, et acheva la réorganisation judiciaire dont elle se préoccupait depuis le mois d'août 1789.

Les parlements, qui avaient déjà été envoyés en vacances indéfinies, furent supprimés ; toutes les juridictions exceptionnelles furent abolies, à l'exception des tribunaux de commerce et d'amirauté. A l'entrée de la hiérarchie judiciaire fut placée une institution empruntée à l'Angleterre, celle des juges de paix. Au district fut installé un tribunal civil, au département un tribunal criminel, au centre et pour maintenir l'unité de jurisprudence un tribunal de cassation.

La justice, rendue au nom du roi, fut gratuite. Les juges furent élus par les justiciables pour six années (1); nul ne pouvait être nommé juge s'il n'était âgé de trente ans au moins, et s'il n'avait été, pendant cinq années, juge ou homme de loi. En toute matière civile et criminelle les plaidoyers, rapports et jugements furent rendus publics. Les jugements durent être motivés. Le jury d'accusation et de jugement fut introduit en matière criminelle, mais repoussé en matière civile, malgré l'exemple de l'Angleterre. Tronchet fit remarquer, à ce sujet, qu'en Angleterre il y a des formules, que la preuve testimoniale y est supérieure à la preuve par écrit, et que, par conséquent, l'inexpérience des juges y rencontre moins de difficultés.

A mesure que l'Assemblée complétait son œuvre, l'opposition grandissait autour d'elle ; l'abolition des titres héréditaires avait porté à son comble le mécontentement de la noblesse; la nouvelle organisation judiciaire aliéna tout ce qui tenait de près ou de loin aux anciens parlements. A Rennes, à Metz, à Toulouse, à Bordeaux, des magistrats s'oublièrent jusqu'à signer des protestations contre les décrets de la Constituante.

Et celle-ci, pour se défendre, n'avait ni l'alliance,

(1) Mais les officiers du ministère public restèrent à la nomination du roi.

ni même la neutralité du roi. C'était vainement que dans toutes les occasions elle témoignait pour Louis XVI la plus grande déférence (1), elle ne pouvait lui faire oublier qu'elle avait touché à ses prérogatives et amoindri son autorité. Malgré les serments échangés dans la célèbre fête de la fédération (14 juillet 1790), le roi restait secrètement hostile et tolérait, dans son entourage, de coupables relations avec les émigrés.

D'ailleurs, l'Assemblée n'avait pas seulement limité son pouvoir par les décrets constitutionnels; elle avait encore gêné sa conscience par les mesures prises contre le clergé. Dominée par un rigoureux esprit de logique, elle avait voulu adapter à son cadre administratif l'organisation ecclésiastique de la France. Il y avait, en 1789, cent onze évêchés et dix-huit archevêchés. Le 12 juillet 1790, il fut décidé que chaque département formerait un seul diocèse, et que chaque diocèse aurait la même étendue et les mêmes limites que le département.

(1) On en trouve un exemple remarquable dans le décret du 9 juin 1790 qui fixa la liste civile. Sur l'invitation de l'Assemblée, le roi avait adressé à son président une lettre où il faisait connaître quelle somme il jugeait nécessaire aux dépenses de sa maison (vingt-cinq millions); l'Assemblée prit un décret ainsi rédigé : « L'Assemblée nationale, après avoir entendu la lecture des deux lettres du roi, *a voté par acclamation* et *décrété à l'unanimité* toutes les dispositions et demandes portées dans ledit message. » Le chiffre n'était même pas indiqué. Il y avait dans ce procédé beaucoup de tact et de discrétion.

Le nombre des évêques était par conséquent réduit à quatre-vingt-trois, et quarante six titulaires étaient dépossédés.

Dans toutes les villes de six mille âmes et au-dessous, il n'y eut plus qu'une seule paroisse; toutes les autres paroisses furent supprimées et réunies à l'église principale. Les assemblées administratives furent chargées de désigner, de concert avec l'évêque diocésain, les paroisses qu'il conviendrait d'étendre, d'établir ou de supprimer.

On fit disparaître les dignités, canonicats et prébendes tant des églises cathédrales que des églises collégiales, les chapitres réguliers et séculiers de l'un et de l'autre sexe, les abbayes et prieurés en règle ou en commende.

Il n'y eut plus qu'une seule manière de pourvoir aux vacances des évêchés et des cures, l'élection. Le corps électoral, qui était chargé de nommer les assemblées de département et de district fut appelé à désigner les évêques et les curés. L'institution canonique fut même enlevée au pape.

Telle fut cette célèbre constitution civile du clergé qui réglait, sans le concours d'un concile national, des points graves de discipline, et modifiait, par la volonté d'une seule des parties, le concordat conclu en 1516 avec la cour de Rome.

Cependant, comme l'Assemblée n'agissait pas en haine de l'église ni du culte, elle maintint, à un

taux élevé, le traitement des membres du clergé. Les évêques dont les anciens revenus n'atteignaient pas douze mille francs, eurent cette somme ; les autres eurent, en sus des douze mille francs, la moitié de l'excédant qu'ils perdaient ; l'évêque de Paris reçut soixante-quinze mille francs. Les deux tiers du traitement ainsi réglé furent affectés aux évêques dont les siéges avaient été supprimés. Le maximum des appointements des vicaires et curés demeura fixé à six mille francs et le minimum à sept cents francs.

Le clergé n'était donc pas atteint dans sa situation matérielle, mais il sentit qu'en brisant les liens qui le rattachaient à la cour de Rome, l'Assemblée ruinait son indépendance et son autorité morale : la grande majorité de ses membres contesta la compétence de la Constituante (1) ; le pape Pie VI vint à son aide en condamnant la constitution civile et en prononçant la censure contre tous ceux qui lui donneraient leur adhésion.

L'Assemblée se laissait malheureusement conduire, en cette circonstance, par un petit groupe de sectaires jansénistes, au nombre desquels se trouvait un canoniste systématique, Durand de Maillane ; elle croyait, en désorganisant l'église établie, ramener cette pureté imaginaire que l'on attribue

(1) Tous les évêques députés, moins cinq, protestèrent.

volontiers aux temps primitifs. Loin de s'arrêter devant les résistances qui s'élevaient, elle frappa un nouveau coup en ordonnant, le 27 novembre 1790, que tous les ecclésiastiques seraient tenus de prêter serment à la constitution civile du clergé. Les réfractaires devaient être immédiatement destitués et remplacés.

Ce dernier décret acheva d'organiser le schisme dans l'église. Le roi n'accorda sa sanction qu'avec une extrême répugnance, devant les menaces de l'émeute, et il forma résolûment le projet de fuir à l'étranger ou de dissoudre la Constituante. Il avait fait entreprendre à ce sujet de nouvelles négociations avec Mirabeau, lorsque celui-ci, vaincu par l'ardeur de ses débauches et de ses intrigues, tomba malade à la suite d'une orgie chez la danseuse Coulon et succomba le 2 avril 1791.

On a souvent répété que, si Mirabeau eût vécu plus longtemps, les destinées de la révolution eussent été modifiées ; on a cru qu'il dépendait de lui de fonder la monarchie constitutionnelle au milieu de tant de partis réfractaires à cette forme de gouvernement. Mirabeau s'estimait en effet assez fort pour cela, et l'on raconte qu'il s'écriait en mourant : « J'emporte avec moi le deuil de la monarchie dont les factieux vont se partager les lambeaux. »

La parole est bien conforme à l'immense orgueil de l'homme qui pensait avoir fait la révolution,

parce qu'il s'en était servi, et l'avoir livrée parce qu'il s'était vendu. Mais les prétentions de Mirabeau dépassaient sa taille ; son génie, fait de haines et de besoins, avait été puissant pour détruire ; il eût été médiocre pour édifier. Deux fois déserteur, de la noblesse d'abord, puis du tiers-état, Mirabeau disparaissait à temps pour sa gloire. S'il lui eût été donné de poursuivre sa carrière, on l'eût vu changer encore publiquement de drapeau, combattre cette Assemblée qu'il avait poussée le premier à entreprendre sur l'autorité royale, et devenir lui-même le pire des factieux.

Ses collègues firent semblant de le regretter beaucoup ; ils assistèrent en corps à ses funérailles, et firent déposer ses restes dans l'église Sainte-Geneviève transformée en Panthéon national. Mais le vide que laissa dans leurs rangs le tribun mort ne fut pas très-sensible, et la Constituante rencontra encore des jours de péril qu'elle sut traverser avec honneur.

Le 21 juin 1791, elle apprit que le roi et sa famille avaient quitté les Tuileries pendant la nuit. La nouvelle était grave. On ignorait les projets de Louis XVI : on pouvait craindre qu'il ne cherchât, dans quelque coin de cette France agitée par tant de passions, à élever contre l'Assemblée nationale un pouvoir rival et à fomenter une guerre civile

secondée par l'étranger; on n'avait pas moins à redouter que la vacance du pouvoir ne fournit aux hommes de désordre les moyens de pousser la révolution vers les mesures extrêmes.

L'Assemblée se mit en garde contre ce double danger avec une prévoyance et une fermeté remarquables. Elle donna l'ordre à Bailly et à Lafayette de veiller à la sécurité publique, et elle manda les ministres à sa barre.

Le ministre de la justice l'informa que, dans la matinée, M. de Laporte, intendant de la liste civile, lui avait enjoint au nom du roi de ne sceller aucun acte sans l'ordre exprès de Louis XVI. M. de Laporte fut cité à comparaître; il donna lecture d'une déclaration dans laquelle le roi se plaignait d'être privé de sa liberté depuis le mois d'octobre 1789, de n'avoir aucune part à la confection des lois et de n'être que le premier fonctionnaire de l'Etat.

L'Assemblée ordonna que tous ses décrets seraient scellés du sceau de l'Etat et contresignés par les ministres qui continueraient de faire, chacun dans son département et sous sa responsabilité, les fonctions du pouvoir exécutif. Puis elle reprit son ordre du jour.

Le 23 juin elle apprit que le roi, reconnu à Sainte-Menehould, avait été arrêté à Varennes; elle envoya aussitôt trois commissaires pour le ramener

à Paris, puis elle décréta : que Louis XVI serait gardé au château des Tuileries, que tous ceux qui l'avaient accompagné dans sa fuite seraient interrogés, et que le roi et la reine seraient également entendus dans leurs déclarations ; l'Assemblée se réservait de prendre ensuite les résolutions nécessaires ; la sanction, l'acceptation du roi et toutes ses fonctions législatives furent suspendues (25 juin 1791).

Quelques mois auparavant, lorsque l'on discutait sur le droit de paix et de guerre, Cazalès s'était écrié : « Prenez garde d'apprendre au peuple un secret redoutable, c'est qu'il n'a plus de roi. » Louis XVI s'était chargé par sa fuite d'enseigner ce secret à la nation, bien mieux que n'avaient pu le faire tous les décrets de l'Assemblée. On avait vu que, le roi absent, la machine gouvernementale ne s'était pas arrêtée et que, sous la direction de l'Assemblée, les ministres avaient continué à expédier les affaires. Le prestige de la royauté était désormais détruit, et l'idée de république commençait à se répandre dans les esprits.

La majorité de l'Assemblée ne voulait pas aller si loin ; elle avait le sincère désir de maintenir Louis XVI sur le trône ; mais à une époque où l'émigration était généralement considérée comme un crime contre la patrie, il lui était impossible de ne pas prendre des précautions contre le retour

de tentatives semblables à celle qui venait d'échouer.

Le 16 juillet 1791, elle décida que le roi serait censé avoir abdiqué : 1° si, après avoir prêté serment à la constitution, il le rétractait ; 2° s'il se mettait à la tête d'une armée pour en diriger les forces contre la nation, ou s'il ordonnait à ses généraux d'exécuter un tel projet, ou enfin s'il ne s'opposait pas par un acte formel, à toute action de cette espèce qui s'exécuterait en son nom (1).

L'Assemblée déclara, en outre, que la suspension de l'exercice des fonctions royales cesserait dès que la constitution aurait été achevée et présentée au roi.

Ce décret qui sauvegardait tous les intérêts et tous les droits, ne contenta pas les partis extrêmes. A droite deux cent quatre-vingt-dix membres protestèrent et déclarèrent qu'ils ne continueraient à assister aux séances que pour veiller à la sécurité du roi. « Ne pouvant, dirent-ils, ni avouer les principes de l'Assemblée, ni reconnaître la légalité de ses décrets, nous ne prendrons dorénavant aucune part aux délibérations qui n'auront pas pour objet les seuls intérêts qui nous restent à défendre. »

---

(1) En cas d'abdication, le roi redevenu simple citoyen était accusable, suivant les formes ordinaires, pour tous les délits *postérieurs à son abdication*. Cette réserve sera, plus tard, vainement invoquée par les défenseurs de Louis XVI.

A gauche, au contraire, le parti avancé, en tête duquel figuraient Pétion et Robespierre, soutenait que la fuite du roi devait entraîner la déchéance ; il accusait la majorité de faiblesse et essayait de lui faire violence en soulevant contre elle le club des Jacobins. On tint des réunions au Champ-de-Mars pour faire signer des pétitions réclamant l'abdication de Louis XVI et la nomination d'une Convention chargée de le juger. Ces rassemblements donnèrent lieu à des désordres graves ; Lafayette ne put les disperser qu'en proclamant la loi martiale et en ordonnant de tirer sur les séditieux. Un grand nombre d'individus furent tués ou blessés.

Cet acte d'énergie irrita profondément le parti jacobin et le poussa, par une inconséquence fréquente dans l'histoire parlementaire, à demander la dissolution de la Constituante, de concert avec les émigrés. Ceux-ci avaient habilement exploité le décret qui suspendait Louis XVI de ses fonctions ; ils avaient démontré aux puissances étrangères que l'exercice du pouvoir exécutif par l'Assemblée était une menace pour la paix générale et ils avaient obtenu qu'une coalition se formât contre la France. L'existence en fut révélée par la convention signée à Pilnitz le 27 août 1791 entre l'Autriche et la Prusse ; les deux puissances contractantes s'engageaient à envahir notre territoire si

l'Assemblée nationale n'était pas dissoute et l'ancien régime rétabli.

Devant ces menaces, la Constituante aurait pu saisir fortement le pouvoir et prolonger son mandat, en déclarant qu'elle ne se séparerait pas avant d'avoir délivré la France des factions et de l'étranger. Elle préféra convoquer les électeurs ; défiante de sa propre autorité, elle pensa qu'une Assemblée nouvelle serait mieux obéie et obtiendrait plus facilement les sacrifices nécessaires au salut de la patrie. En conséquence, elle se hâta de terminer ses travaux, mais sans précipitation dangereuse, et rien de ce qu'elle avait entrepris ne fut abandonné.

La réforme de l'impôt, commencée depuis plus d'un an, fut achevée sur des bases qui subsistent encore aujourd'hui ; les droits de timbre, d'enregistrement et d'hypothèques furent simplifiés ; les tarifs des actes usuels auxquels le pauvre a recours comme le riche, tels que les baux et les contrats de mariage, furent abaissés.

Le système de la patente fut substitué aux jurandes, aux maîtrises et aux vingtièmes d'industrie ; cette nouvelle forme de l'impôt était plus modérée et plus juste que l'ancienne, puisque le droit payé devenait proportionnel au temps pendant lequel s'exerçait le commerce ou l'industrie.



La taille, la capitation et les vingtièmes furent remplacés par une contribution foncière uniforme embrassant tous les biens-fonds et par une contribution mobilière basée sur le prix des loyers qui est un indice à peu près certain du degré de richesse de chaque individu.

La gabelle fut supprimée.

Les frais de perception et de régie des revenus publics se trouvèrent réduits de 113 millions à 33 ; la France paya 183 millions d'impôts de moins.

L'Assemblée avait donc réussi, conformément aux vœux des cahiers, à établir l'égalité de l'impôt et à lever une partie des charges qui écrasaient le pays ; le budget pouvait reprendre son équilibre, s'il ne survenait pas de désastre politique.

A cet égard, la constitution offrait une garantie ; elle avait été achevée le 3 septembre 1791 ; les différents chapitres qui la composaient avaient été soumis à l'épreuve d'une nouvelle lecture, puis réunis en un seul corps. L'Assemblée les avait complétés en déterminant de quelle manière ils pourraient être révisés. Il fallait pour cela le vœu uniforme de trois législatures consécutives. Ni la Chambre qui allait se réunir, ni la suivante n'avaient le droit de proposer la révision.

On pouvait donc espérer que l'acte constitutionnel de 1791 durerait quelque temps. Les termes

dans lesquels il fut accepté par le roi augmentèrent encore cette confiance.

Le 13 septembre, Louis XVI déclara, dans un message à l'Assemblée, qu'après « avoir examiné attentivement la constitution, il l'acceptait et prenait l'engagement *de la maintenir au dedans et de la défendre contre les attaques du dehors* ».

« Le vœu du peuple, dit-il, n'est plus douteux pour moi ; je l'ai vu, Messieurs, se manifester à la fois, et par son adhésion à votre ouvrage et par son attachement au maintien du gouvernement monarchique. Je déclare qu'instruit de l'adhésion que la grande majorité du peuple donne à la constitution, je renonce au concours que j'avais réclamé dans ce travail et que, n'étant responsable qu'à la nation, nul autre, lorsque j'y renonce, n'aurait le droit de s'en plaindre. »

L'adhésion était franche et complète. Le lendemain Louis XVI se rendit au sein de l'Assemblée nationale et dit : « Je viens consacrer solennellement l'acceptation que j'ai donnée à l'acte constitutionnel. En conséquence, je jure d'être fidèle à la nation et à la loi, d'employer tout le pouvoir qui m'est *délégué*, à maintenir la constitution décrétée par l'Assemblée nationale, et à faire exécuter les lois. »

Louis XVI se résignait ainsi à toutes les conséquences du pacte constitutionnel, même à cette con-

séquence extrême de n'avoir qu'une autorité *déléguée*. La rigueur du sacrifice était adoucie, il est vrai, par le soulagement et les espérances que procurait à la cour la fin prochaine de l'Assemblée.

Le corps électoral, convoqué depuis le 25 août, avait achevé de nommer les membres de la nouvelle législature ; sur la proposition de Lafayette, une amnistie générale pour les crimes et délits politiques fut décrétée, et, le 30 septembre 1791, le président Thouret déclara que la mission de l'Assemblée nationale constituante était terminée.

La première Constituante avait duré deux ans et cinq mois. Ses erreurs ne pèsent pas à côté de ses services. Quand elle s'était réunie, tout était vieux et ruiné dans l'Etat ; quand elle se sépara tout était renouvelé et raffermi. A l'édifice croulant du moyen âge, elle avait substitué un édifice moderne bien adapté, sans doute, aux besoins de la France, puisque depuis quatre-vingts ans, il abrite ses destinées qui n'ont été ni sans prospérité, ni sans gloire.

Elle avait eu la fortune rare pour une Assemblée de rester, jusqu'au terme de son mandat, fidèle à l'esprit qui avait animé ses électeurs le jour du scrutin. Nommée pour établir la liberté en conservant la monarchie, elle n'avait sacrifié ni l'une ni l'autre, et si elle n'eût été obligée de se protéger contre les attaques de la cour, elle eût moins restreint les prérogatives royales. Lorsqu'au terme de

sa carrière, elle fut sollicitée avec ardeur par les partis extrêmes, elle ne faiblit point; les désordres d'en bas ne la détournèrent pas plus de la liberté que les conspirations d'en haut ne la poussèrent vers l'anarchie. Elle acheva son œuvre telle qu'elle l'avait conçue, et l'on en saisit bien la grandeur, quand on considère qu'autour du legs politique et civil de la Constituante s'est engagée la bataille qui dure encore aujourd'hui.

La plus grande faute de cette Assemblée fut de ne pas rester sur la brèche pour défendre son ouvrage, et d'interdire à ses membres le droit de faire partie de la nouvelle législature. Cette décision regrettable avait été prise sous l'influence des Jacobins et des royalistes coalisés pour détruire la constitution. Leur calcul était juste; le personnel politique n'était pas assez nombreux pour qu'on pût en éliminer impunément douze cents individus; le triomphe des opinions extrêmes se trouvait assuré.

La constitution de 1791 était donc destinée à périr, presque sans avoir été pratiquée; mais les grands principes de droit public qu'elle contenait ont survécu, et les hommes qui les avaient établis ont mérité la reconnaissance de la nation.

CHAPITRE II

L'ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE

Du 1er octobre 1791 au 20 septembre 1792.

Les Montagnards, les Girondins et les Feuillants. — Ouverture de la Législative. — Décrets contre les émigrés. — Décret contre les prêtres insermentés. — Projets de guerre. — Avénement d'un ministère girondin. — Déclaration de guerre. — Premiers revers. — Décrets révolutionnaires. — Renvoi des ministres girondins. — Le 20 juin 1792. — La patrie en danger; mesures de défense. — Le 10 août 1792; prise des Tuileries; suspension du roi; convocation d'une convention nationale. — La commune domine l'Assemblée. — Création du tribunal révolutionnaire. — Massacres du 2 au 6 septembre. — Dernière proclamation de la Législative.

Les membres de la Constituante ne s'étaient pas seulement interdit l'entrée de la nouvelle assemblée; ils s'étaient encore abstenus de quitter leurs siéges pour aller éclairer les électeurs. Avec plus de loyauté que de prudence, ils étaient restés à leur poste, jusqu'au moment de transmettre leurs pouvoirs à leurs successeurs. Le scrutin abandonné à lui-même fut, par conséquent, la proie des ambitieux et des impatients, c'est-à-dire des plus dan-

gereux adversaires de la constitution. En outre, le peuple ne sut pas apporter dans ses choix une égale unité d'intentions : défiant à l'excès des projets de la cour, il n'exigea de ses élus qu'un programme de combat, sans s'inquiéter si ce programme serait partout le même, et tandis que la Constituante s'était trouvée forte, parce qu'elle avait une majorité certaine, la Législative se trouva faible, parce qu'elle avait une majorité douteuse.

Il n'y eut plus une seule gauche, poursuivant un même but, l'accord de l'ordre avec la liberté, la fondation d'un régime équitable et propice à tous les citoyens. Il y eut deux gauches, entièrement opposées l'une à l'autre par l'origine et par les vues.

La plus extrême qui s'appela *la Montagne*, parce qu'elle siégeait sur les bancs supérieurs de la salle, était l'organe du peuple et représentait ce qu'on pourrait appeler le quatrième état. Elle en avait les instincts d'indépendance, les colères irréfléchies, les appétits d'égalité absolue. Elle voyait dans la constitution un obstacle à ses entreprises et, ne pouvant la réviser, elle aspirait à la détruire. La Montagne ne comprenait pas que le tiers-état arrivé au pouvoir après de longs siècles de patience, de travail et d'économie, venait de montrer la seule route à suivre pour les classes qui convoitent le maniement des affaires publiques. Elle n'attendait rien du temps et

tout de l'audace pour remplacer la monarchie par la république. Au sein de l'Assemblée, elle avait des chefs médiocres, Chabot et Bazire; mais, comme tous les partis peu soucieux de la dignité parlementaire, elle prenait ses véritables directeurs au dehors, dans les clubs, et s'inspirait des sinistres conseils de Robespierre et de Danton.

Au-dessous de la Montagne, se trouvait une gauche moins hardie, mais non moins ambitieuse, qui est restée célèbre sous le nom de *Gironde*, parce que ses principaux membres, Vergniaud, Guadet, Gensonné, venaient de ce département. Ceux-là acceptaient la constitution comme une mesure transitoire, sans enthousiasme et avec une fidélité prête à défaillir au premier choc.

Une parole abondante, trop d'études philosophiques et beaucoup d'orgueil rendaient les Girondins aussi dangereux que brillants. Leur éloquence soulevait des applaudissements qui les séduisaient et les entraînaient, lorsqu'ils croyaient conduire les autres; leurs théories gouvernementales, construites sur les plans de Rousseau et de Condorcet, ne tendaient à rien moins qu'à refondre encore une fois la société; enfin leur présomption, couvrant le tout, les portait à concevoir et à tenter ce qu'ils étaient incapables d'exécuter.

A droite des Montagnards et des Girondins siégeaient, en trop petit nombre, les partisans sincères

de la constitution, désignés sous le nom de *Feuillants*. Isolés, ils ne pouvaient rien ; groupés autour de la royauté, soutenus par elle, ils auraient formé un sérieux parti de résistance à l'anarchie ; mais ils eurent l'infortune d'être combattus par ceux-là même dont ils voulaient être les plus dévoués défenseurs.

En effet, la cour avait subi les réformes sans les accepter ; l'œuvre entière de la précédente Assemblée lui était odieuse, et elle poussait l'imprudence de l'esprit de rancune jusqu'à préférer ses adversaires à ses amis, dès que ceux-ci adhéraient franchement à la constitution. C'est ainsi que, lors de l'élection du maire de Paris, elle sacrifia Lafayette à Pétion ; elle craignait que le premier, représentant illustre de la saine politique de 89, ne consolidât les conquêtes de la révolution en les limitant ; elle espérait que le second, lié à la Gironde et accepté par la Montagne, laisserait ses partisans creuser, par leurs excès, un abîme du fond duquel la monarchie se relèverait enfin restaurée sur ses antiques bases. Ces funestes calculs conduisaient la cour à écarter les modérés comme des factieux. Il n'y avait plus pour l'entourage de Louis XVI, et pour Louis XVI lui-même, d'alliés sûrs, de royalistes véritables que hors de France, à Bruxelles, à Worms et à Coblentz.

Malheureusement le même esprit d'exagération

gagna l'Assemblée ; elle aussi jugea que le suprême salut était dans les moyens extrêmes et, abandonnant l'exemple de la Constituante qui ne s'était attaquée qu'aux institutions, elle frappa les individus.

Cependant, lorsqu'elle se réunit, elle parut vouloir être fidèle à la constitution ; c'est que les nouveaux élus, encore tout entiers à la joie du succès, avaient déposé, pour un moment, le bagage de haine qu'ils apportaient avec eux. Ils prêtèrent un serment solennel à la constitution et décrétèrent « des remerciements aux membres de l'Assemblée nationale qui avaient fait un fidèle usage des pouvoirs que le peuple français leur avait délégués ».

A part quelques discussions puériles sur les expressions de « sire » et de « majesté » que les impatients voulaient déjà supprimer, et sur le cérémonial à suivre pour recevoir le roi (1), les pre-

(1) Ce cérémonial avait été réglé de la manière suivante, par un décret de la Constituante en date du 29 septembre 1791 :

Lorsque le roi se rendait dans le corps législatif, l'assemblée devait être debout; elle s'asseyait et se couvrait lorsque le roi était assis et couvert. Le roi était placé au milieu de l'estrade réservée aux membres du bureau; il avait un fauteuil à fleurs-de-lis; ses ministres étaient derrière lui; le président était placé à sa droite et gardait son fauteuil ordinaire. Personne ne pouvait adresser la parole au roi, à moins d'un décret exprès de l'Assemblée précédemment rendu.

miers rapports de la Législative avec Louis XVI furent convenables.

Le discours d'ouverture invita les députés à faire leurs efforts pour « assurer à la fois la liberté et la paix et attacher le peuple à ses nouvelles lois ». « Il faut, ajoutait Louis XVI, il faut qu'entre le corps législatif et le roi, il règne une constante harmonie et une confiance inaltérables. Les ennemis de notre repos ne chercheront que trop à nous désunir : mais que l'amour de la patrie nous rallie et que l'intérêt public nous rende inséparables. » Si la cour eût sincèrement pratiqué cette politique, elle eût sans doute prévenu des excès dont elle devait être la première victime.

La réponse du président manifesta des sentiments d'union et de dévouement qu'il eût été désirable de rencontrer au fond des cœurs : « Vous avez besoin d'être aimé des Français, disiez-vous, sire, il y a quelques jours, dans le temple de la patrie ; et nous aussi, nous avons besoin de vous aimer. La constitution vous a fait le premier monarque du monde : votre amour pour elle placera votre majesté au rang des rois les plus chéris, et le bonheur de la nation vous rendra plus heureux. Forts de notre union mutuelle, nous en sentirons bientôt l'influence salutaire. Epurer la législation, ranimer le crédit public, achever de comprimer l'anarchie ; tel est notre devoir, tels sont nos vœux et les vôtres. »

Dès qu'il fallut passer des déclarations aux actes, tout changea ; d'ailleurs, les votes n'étaient plus aussi indépendants dans cette assemblée que dans sa devancière. Aucun des trois groupes de la Législative n'étant assez fort pour constituer à lui seul une majorité durable, des alliances se formèrent entre des ennemis, alliances dangereuses, parce qu'elles n'étaient ni sûres, ni désintéressées et que, dans un parlement, l'allié devient souvent le maître.

C'est ce qui arriva dans la Législative. Les Girondins auraient pu, sans péril, chercher leur appui du côté des Feuillants, puisqu'ils prétendaient vouloir le maintien de la constitution. Mais ils croyaient les Feuillants beaucoup plus liés avec la cour, qu'ils ne l'étaient réellement ; or, les Girondins détestaient la cour autant par jalousie de l'égalité que par passion du pouvoir. Vivant dans un milieu différent de celui des Montagnards, ils avaient néanmoins avec eux de grandes affinités de sentiments ; ils étaient, comme eux, nourris d'utopies sociales (1), et ne répugnaient pas à voir leurs chimères philosophiques prendre un corps dans les discours ardents des membres de l'extrême gauche. Ce fut donc avec ces derniers qu'ils se coalisèrent,

(1) Brissot, l'un des chefs les plus influents du parti girondin, disait : « Le pauvre est propriétaire, le riche n'est qu'usurpateur du patrimoine du pauvre ; l'homme a droit sur tout ce qui peut satisfaire ses besoins. »

préparant, sans le savoir, le triomphe de la multitude sur la monarchie d'abord, puis sur l'Assemblée elle-même.

La portion de pouvoir que les Girondins venaient de céder aux Montagnards s'agrandit d'elle-même devant les menaces de la contre-révolution campée sur les bords du Rhin; dans les jours de péril extérieur, il est rare que les plus violents ne paraissent pas les plus patriotes. Depuis que Louis XVI avait accepté l'acte constitutionnel et recouvré le libre exercice des fonctions royales, les émigrés n'avaient plus de prétexte pour rester confondus avec les ennemis de la France; cependant aucun d'eux ne réintégrait le territoire; ils étaient toujours rassemblés sur la frontière, préparant une invasion contre la patrie et mêlant imprudemment le nom du roi à leurs coupables projets.

L'Assemblée devait aviser aux moyens de protéger l'indépendance nationale ; sous la pression de l'extrême gauche, il lui était difficile de ne pas confondre les actes de vengeance avec les mesures de défense, les proscriptions inutiles avec les pénalités nécessaires.

Sa première résolution fût seule conforme au droit et à l'équité. Aux termes de la constitution, si l'héritier présomptif était mineur, le parent majeur, premier appelé à la régence, était tenu de

résider dans le royaume. En conséquence, il fut décrété, le 29 octobre 1791, que si Louis-Stanislas-Xavier, comte de Provence, l'aîné des frères du roi, ne rentrait pas en France dans le délai de deux mois, il perdrait ses droits à la régence.

Louis XVI sanctionna ce décret sans protester. Lui-même invita son frère, par une lettre rendue publique, à revenir en France et à y ramener les citoyens qu'il avait entraînés hors des frontières.

Ces avertissements demeurèrent sans effet, et après avoir frappé le chef de l'émigration, l'Assemblée ne crut pas devoir en épargner les soldats. Elle décréta, le 9 novembre, que tous les Français qui seraient encore en état de rassemblement au-delà du Rhin le 1er janvier 1792, seraient poursuivis comme coupables de conspiration et punis de mort ; les revenus des condamnés par contumace devaient être perçus au profit de la nation, sans préjudice des droits des femmes, des enfants et des créanciers.

La mesure était propre à satisfaire les exigences des clubs et de la Montagne, mais elle engageait l'Assemblée dans une voie funeste. Elle ouvrait la porte aux confiscations toujours déplorables, parce qu'au nom de la politique, elles entament le droit civil. Elle était injuste, car elle n'admettait qu'un seul genre de peine pour des délits variés.

Les émigrés n'étaient pas tous allés à l'étranger

dans le même dessein. Ceux qui avaient été y chercher des alliances contre la France étaient le petit nombre ; on pouvait les distinguer et les atteindre séparément. La plupart avaient quitté leur pays par attachement aux traditions détruites, par ignorance de l'avenir, ou par cet entraînement de la mode si puissant parmi nous. Ceux-là, il fallait se garder de les effrayer ; il fallait leur donner des gages de modération et les convaincre que, dans la patrie de leurs pères, ils trouveraient un asile assuré contre les misères de l'exil.

Ce que l'Assemblée n'avait pas voulu faire, le roi le tenta. Après avoir refusé de promulguer le décret qui assimilait l'émigration à un crime capital, il adressa aux Français expatriés une proclamation qui mérite d'être rappelée, car si elle eût été entendue, la monarchie eût peut-être été sauvée : « Il n'est plus permis, dit-il, de gémir sur l'inexpérience des lois et sur la faiblesse du gouvernement lorsqu'on donne soi-même l'exemple de la désobéissance, et qu'on ne veut pas reconnaître pour obligatoires les volontés réunies de la nation et de son roi... La constitution qui a supprimé les distinctions et les titres n'a point exclu ceux qui les possédaient, des nouveaux moyens d'influence et des nouveaux honneurs qu'elle a créés ; et si, loin d'inquiéter le peuple par leur absence et par leurs démarches, ils s'empressaient de concourir au bonheur commun,

soit par la consommation de leurs revenus au sein de la patrie qui les produit, soit en consacrant à l'étude des intérêts publics, l'heureuse indépendance des besoins que leur assure leur fortune, ne seraient-ils pas appelés à tous les avantages que peuvent départir l'estime publique et la confiance de leurs concitoyens ? Qu'ils abandonnent donc des projets que réprouvent la raison, le devoir, le bien général et leur avantage personnel. Français qui n'avez cessé de publier votre attachement pour votre roi, c'est lui qui vous rappelle dans votre patrie. »

Les princes qui commandaient dans ce qu'on appelait alors la *France extérieure*, crurent ou feignirent de croire que la proclamation du roi « n'était pas l'expression libre de sa volonté » et ils répondirent que leur honneur leur défendait d'obéir.

L'Assemblée continua à frapper ses adversaires en masse et sans distinction. Les prêtres insermentés étaient répandus en assez grand nombre sur la surface du territoire ; l'exercice du culte public leur étant interdit, ils entretenaient avec les fidèles des rapports secrets ; il est vraisemblable et même certain que des regrets sur le progrès de la révolution se mêlaient, dans leurs discours, aux conseils religieux. Mais de ces épanchements intimes, de ces protestations isolées, à des complots tramés contre le nouveau régime, il y avait loin ; en tout cas, le jour où l'existence d'une conspiration

eût été démontrée, il eût suffi pour la réprimer de mettre en mouvement les lois pénales ordinaires.

La Législative en jugea autrement et, le 29 novembre, elle décida que les prêtres qui auraient refusé le serment à la constitution civile du clergé, seraient privés de leurs pensions, considérés comme suspects et rendus responsables des troubles qui s'élèveraient dans les communes où ils résideraient.

Le roi refusa de sanctionner le décret contre les prêtres réfractaires, comme il avait refusé de sanctionner le décret contre les émigrés. Il n'ignorait pas que ce double veto éveillerait les colères de l'Assemblée, mais il pensait que la guerre extérieure qui paraissait chaque jour plus prochaine, ferait une profonde diversion aux hostilités intérieures.

Les préparatifs des puissances étrangères n'excitaient pas en France les sentiments qu'on eût pu attendre d'une nation appauvrie par la longue cessation du commerce, fatiguée par des discordes civiles et désorganisée par une transformation radicale. Toutes les classes de la société souhaitaient la guerre, celle d'en haut avec le secret désir de recouvrer les priviléges perdus, celle du milieu avec la volonté de consolider sa conquête, celle d'en

bas avec l'espoir d'élargir la constitution à son profit.

L'Assemblée suivait le courant; elle se laissait gagner par l'enthousiasme bruyant de l'époque ; les protestations de dévouement et de patriotisme qui se produisaient de toutes parts lui faisaient espérer une facile victoire, et elle se promettait l'honneur de donner à la révolution le baptême de la gloire. Elle s'attendait en même temps que la déclaration de guerre mettrait un terme à la conduite ambiguë de la cour et l'obligerait ou à se ranger résolûment du côté de la nation ou à déserter publiquement du côté des émigrés.

Afin de précipiter les événements, l'Assemblée envoya une députation au roi pour l'inviter à réclamer de l'électeur de Trèves et de la Cour de Vienne la dispersion des rassemblements formés sur nos frontières. Louis XVI s'engagea à faire les démarches que désirait l'Assemblée et, témoignant même un empressement nouveau, il ajouta qu'il proposerait la guerre, s'il n'obtenait pas satisfaction par la voie diplomatique.

Cette déclaration conforme, pour la première fois, au vœu général du pays, donna au roi un dernier regain de popularité. On crut que les dangers extérieurs allaient faire disparaître enfin toute division entre le gouvernement et la représentation nationale.

[illegible]endant il est permis de penser que, si la cour [illegible] [illegible]lement voulu prendre des garanties contre [illegible] des puissances étrangères elle [illegible] [illegible]

poser le rétablissement des trois ordres, la restitution des biens du clergé et la restauration des droits féodaux en faveur des princes possessionnés en Alsace.

C'était demander l'abandon de tout le terrain conquis par le travail et l'effort de la Constituante. L'Assemblée répondit par deux décrets.

Le premier, en date du 2 janvier 1792, portait que « la notoriété publique et des actes extérieurs connus de l'Europe entière ne permettant plus de douter que des Français fugitifs eussent formé le coupable projet d'attenter à la liberté de leur patrie, il y avait lieu à accusation contre Louis-Stanislas-Xavier, Charles-Philippe et Louis-Joseph, princes français ».

Aux termes du second décret, tout Français qui prendrait part à un congrès ayant pour objet de modifier la constitution était déclaré traître à la patrie (24 janvier).

Ce dernier décret n'était pas exclusivement dirigé contre les ennemis du dehors ; la Gironde l'avait fait rendre avec l'espoir de s'en servir contre un ministère moitié royaliste, moitié feuillant, qu'elle voulait renverser. Le secrétaire d'Etat des affaires étrangères, Delessart, était soupçonné d'avoir engagé l'Autriche à réclamer, comme condition du maintien de la paix, la réforme de la constitution

sur les bases de la déclaration royale du 23 juin 1789.

L'Assemblée déclara, en conséquence, qu'il y avait lieu à accusation contre le ministre des affaires étrangères et le traduisit devant la haute-cour nationale réunie à Orléans. La chute de Delessart entraîna la démission du cabinet tout entier (10 mars).

Il fallut pourvoir à son remplacement. La cour n'aimait pas les Girondins ; leur ambition publiquement avouée, leur rudesse copiée sur l'antique, leur mépris de l'étiquette chère aux hommes de l'ancien régime (1), leurs doctrines matérialistes, les appels à la liberté multipliés dans leurs discours, tout se réunissait pour faire du parti dominant un groupe antipathique aux Tuileries.

Ce fut là, cependant, que le roi se vit obligé de recruter ses ministres. En lui interdisant de les prendre parmi les membres de l'Assemblée, la constitution limitait fatalement ses choix. Lorsqu'il n'y a pas incompatibilité entre les fonctions ministérielles et le mandat législatif, le chef de l'Etat peut toujours rencontrer, sur la lisière de la majorité, quelques représentants dont les opinions ne sont pas assez carrées pour leur empêcher de s'adapter aux exigences d'une double situation.

(1) On connaît le trait de Roland se présentant chez le roi sans boucles à ses souliers et coiffé d'un chapeau rond.

Privé de cette ressource, le roi dut s'adresser à des hommes qui, n'appartenant pas au Parlement, n'avaient pu conquérir leur popularité que par beaucoup d'exagération et en se montrant plus Girondins que la Gironde. Roland fut chargé de l'intérieur, Servan de la guerre, Lacoste de la marine, Clavière des finances, Dumouriez des affaires étrangères, Duranthon de la justice. Roland fut le chef et l'âme de ce cabinet, moins par sa valeur personnelle que par l'éclat et l'ascendant de sa femme.

Madame Roland séduisit et domina les nouveaux ministres d'autant plus facilement que c'étaient des gens médiocres. Mais elle ne se montra pas aussi habile à conduire le gouvernement qu'à s'en saisir. Sa noble et triste fin ne doit pas faire oublier que ses imprudences ont amené la chute du premier ministère girondin et précipité le conflit entre l'Assemblée et le roi. Les qualités tant célébrées de Madame Roland consistaient surtout dans une imagination ardente et maladive qui se satisfaisait en concevant de grandes chimères et ne mesurait pas la distance du rêve à la réalité. Son influence rendit difficiles au cabinet les résolutions prudentes et mûries, les mesures de tempérament et de transition.

Aussi, à peine installé aux affaires et sans s'être donné le temps ni de réorganiser l'armée, ni de relever les forteresses — pour lesquelles on avait

constaté qu'il fallait dépenser plus de onze millions — le ministère pressa Louis XVI de proposer la déclaration de guerre contre le roi de Hongrie et de Bohême ; conformément à la constitution, la Législative décréta la guerre, le 20 avril 1792.

Avec une précipitation si peu mesurée, les défaites étaient inévitables. Huit jours après la déclaration de guerre, l'armée française essuyait un double échec près de Mons et de Tournay ; un général était massacré par ses troupes débandées.

L'indiscipline était la première cause de ces revers ; l'Assemblée le savait ; elle s'empressa de voter un fragment du Code de justice militaire pour fortifier l'autorité des officiers et établir la peine de mort contre les déserteurs.

Mais le peuple cherchait à nos désastres des causes plus secrètes et plus profondes ; sa foi rudimentaire dans les destinées du pays ne lui permettait pas de comprendre qu'une armée mal équipée, mal nourrie, sans respect pour ses chefs, devait être fatalement battue. Il croyait que la trahison seule avait fait reculer notre drapeau ; il s'imaginait qu'il existait à Paris un *comité autrichien* correspondant avec l'ennemi, et il réclamait des proscriptions et des massacres à l'intérieur pour assurer la victoire à la frontière.

Un homme, médecin obscur, mais pamphlétaire

trop célèbre, Marat, exploitait chaque matin sa crédulité et lui dénonçait des traîtres partout, à l'armée, à la cour, au sein même de l'Assemblée. Celle-ci ne savait pas se défendre ; le 3 mai, elle décrétait qu'il y avait lieu à accusation « contre l'auteur de la feuille périodique intitulée *l'Ami du peuple* et publiée sous le nom de Marat » (1), mais quelques jours après elle abandonnait la poursuite.

C'est qu'elle commençait à se laisser étourdir par les clameurs qui lui arrivaient d'en bas. Sa majorité, en opposition avec tout le parti modéré, se voyait condamnée à descendre le grand courant de la démagogie, sous peine de rester seule et abandonnée entre les Feuillants qui l'accusaient d'avoir compromis la constitution, et les Montagnards qui lui reprochaient de ne l'avoir pas encore renversée.

Le ministère ne répugnait pas d'ailleurs à l'idée de profiter des événements de la guerre pour pousser la révolution en avant. Aussi, plusieurs décrets que n'eût pas avoué la Constituante furent rendus avec son assentiment et quelquefois par son conseil.

Le 27 mai 1792, l'Assemblée décida que sur la dénonciation de vingt citoyens, les directoires de dé-

(1) En même temps, et par mesure de compensation, elle décrétait également d'accusation l'abbé Royou, auteur de l'*Ami du Roi*.

partement pourraient prononcer la déportation contre les prêtres insermentés. Deux jours après, la garde du roi fut licenciée « pour cause d'incivisme et parce que la conduite de ses officiers supérieurs excitant de justes alarmes pouvait compromettre la sûreté personnelle du roi et la tranquillité publique ». Le chef de cette garde, M. de Brissac, fut décrété d'accusation et traduit devant la haute cour, pour être jugé comme coupable du crime de lèse-nation.

Sur l'avis du ministre de la guerre, la formation d'un camp de vingt mille hommes sous Paris fut ordonnée sous prétexte de protéger la capitale, mais en réalité pour surveiller et contenir la garde nationale que l'on savait en majorité dévouée à Louis XVI (8 juin).

Il était facile de prévoir que le roi refuserait de sanctionner ces décrets ; pour celui qui concernait la déportation des prêtres réfractaires, il n'y avait pas de doute. Bien qu'il n'eût pas encore apposé son veto sur le décret relatif au licenciement de sa garde, il ne paraissait pas l'accepter, car il continuait à payer les soldats licenciés ; enfin, en apprenant le vote du décret sur le camp de vingt mille hommes, la reine s'était écriée : « On veut nous envoyer vingt mille brigands pour gouverner Paris. »

Les sentiments de la cour étant ainsi connus, le ministre de l'intérieur, conseillé par sa femme, crut faire un acte de haute politique en écrivant au roi une lettre insolente dans laquelle il lui traçait ses devoirs et qu'il eut soin de rendre publique. « Votre Majesté, disait Roland, a été constamment dans l'alternative de céder à ses affections particulières ou de faire des sacrifices exigés par la nécessité, par conséquent d'enhardir les rebelles en inquiétant la nation, ou d'apaiser celle-ci, en vous unissant à elle; tout à son terme, et celui de l'incertitude est arrivé. La fermentation est extrême ; elle éclatera d'une manière terrible, à moins qu'une confiance raisonnée dans les intentions de Votre Majesté ne puisse enfin la calmer ; mais *cette confiance ne s'établira pas sur des protestations, elle ne saurait plus avoir pour base que des faits.* Encore quelque délai, et le peuple contristé croira apercevoir dans son roi l'ami et le *complice des conspirateurs.* »

Louis XVI ne pouvait, sans abdiquer, céder à une pareille sommation. Il renvoya les trois ministres qui s'étaient le plus ouvertement compromis avec le parti des Girondins (13 juin 1792). Roland, Clavière et Servan quittèrent le pouvoir (1), mais avec la

(1) Ils furent remplacés par trois hommes qui appartenaient au parti feuillant : le général Lajard, Chambonas et Terrier-Monciel.

volonté d'employer tous les moyens pour y remonter. Au reste, cette disgrâce leur fut profitable; elle leur épargna l'impopularité que les échecs de l'armée n'eussent pas manqué de leur attirer ; l'Assemblée déclara qu'ils emportaient les regrets de la nation, et ordonna l'envoi de la lettre de Roland dans les quatre-vingt-trois départements.

C'était constituer le peuple juge entre les ministres congédiés et le roi. L'émeute, toujours en armes depuis la fuite de Varennes, n'avait pas besoin de cet encouragement, mais elle en profita et se tint prête à agir au premier prétexte. Le roi lui fournit un mot d'ordre en apposant son veto sur les décrets relatifs à l'expulsion des prêtres insermentés et à la formation d'un camp sous Paris (19 juin).

Le 20 juin, trente mille individus, armés de piques et de fusils, descendent des faubourgs Saint-Antoine et Saint-Marceau, sous la conduite de Santerre, de Legendre et du marquis de Saint-Huruges. Arrivés devant la salle des séances de l'Assemblée, ils demandent à être introduits pour présenter une pétition ; on leur ouvre les portes et ils défilent devant les députés en criant : « A bas le veto ! (1) ». Puis,

(1) Les députés de la Montagne avaient préparé eux-mêmes le mouvement ; il fut prouvé que, la veille, Chabot avait parcouru le

ils se dirigent vers les Tuileries, les envahissent et, pénétrant jusqu'auprès du roi, réclament de lui la sanction des décrets. Louis XVI refuse ; pendant plus de deux heures, il subit, sans faiblir, les menaces et les insultes de la multitude.

Pétion arrive enfin, vers cinq heures et demie, et congédie les insurgés en leur prodiguant des éloges : « Citoyens, vous venez de présenter *légalement* votre vœu au représentant héréditaire ; retournez dans vos foyers. *Sans doute votre exemple sera imité par les quatre-vingt-trois départements*, et le roi ne pourra se dispenser d'acquiescer au vœu manifesté par le peuple. Retirez-vous ; *vous avez agi avec la fierté et la dignité d'hommes libres*. »

La fermeté du roi dans cette triste journée lui faisait assez d'honneur pour que, le danger passé, il pût tenter un rapprochement avec l'Assemblée et accorder à la politique ce qu'il avait refusé à l'émeute. Mais Louis XVI estimait que sa conscience de chrétien ne lui permettait pas d'approuver les mesures votées contre le clergé et, le 22 juin, il publia une proclamation dans laquelle il affirmait que jamais on ne lui arracherait son consentement

---

faubourg Saint-Antoine et réuni plusieurs sections auxquelles il avait annoncé que l'Assemblée nationale les attendait pour le lendemain.

à des décrets contraires à l'intérêt de l'Etat, à la sûreté et la tranquillité publiques.

Cette persistance à refuser la sanction mécontenta la Gironde et diminua ses remords ; au lendemain du 20 juin, elle avait éprouvé quelque regret d'avoir permis à l'insurrection d'apprendre la voie par où un dernier assaut pourrait être donné à la royauté ; elle avait immédiatement décrété que, sous aucun prétexte, aucune réunion de citoyens armés ne pourrait être admise à la barre de la Chambre, ni se présenter à aucune autorité constituée.

Mais elle ne voulait protéger le roi qu'à la condition de l'avoir à sa discrétion et, lorsqu'elle le vit maintenir son veto, elle se laissa reprendre par ses vieux instincts d'anarchie. L'Assemblée déclara que « les lois ayant remis entre les mains de l'autorité constituée tous les moyens nécessaires pour assurer l'ordre et la tranquillité publique, il n'y avait pas lieu à délibérer de nouvelles mesures législatives. » Elle refusa d'ordonner la mise en accusation du marquis de Saint-Huruges qui avait lancé contre le château les colonnes insurgées ; elle fit rendre à Pétion ses fonctions de maire de Paris que le directoire du département lui avait enlevées, parce qu'il était resté dans une coupable inaction pendant l'envahissement des Tuileries.

Il était impossible de sanctionner l'émeute d'une manière plus officielle. L'Assemblée se laissait glis-

ser chaque jour plus avant hors des voies légales. La constitution n'était plus qu'une vaine forme : chacun sentait qu'elle allait périr.

Ses trop rares défenseurs tentèrent un suprême effort pour la sauver. Ils entreprirent de faire signer des protestations contre les événements du 20 juin; ils ne purent obtenir que vingt mille signatures ; en présence de la foule anonyme, mais compacte, sur laquelle s'appuyaient la Montagne et par la Montagne la Gironde, c'était peu. Le général Lafayette quitta l'armée qu'il commandait dans le Nord et vint demander lui-même à l'Assemblée de châtier les auteurs de l'insurrection ; il tenta en même temps d'organiser une résistance contre les clubs, avec la garde nationale qui se souvenait encore de son premier chef. Mais la cour, fidèle à ses rancunes, refusa de seconder Lafayette, et empêcha même les gardes nationaux de se grouper autour de lui ; quant à l'Assemblée, elle lui ordonna de retourner à son poste, s'estimant clémente de ne l'avoir pas décrété d'accusation.

L'échec du parti constitutionnel livrait la place aux Girondins et aux Montagnards. Les uns et les autres commençaient à être d'accord sur la nécessité de déposer le roi contre lequel grandissaient les griefs populaires ; il n'y avait plus qu'une seule manière de se faire applaudir par la foule, c'était de promettre la déchéance.

Les progrès de la coalition préparée par les émigrés achevèrent de ruiner la monarchie. Au commencement du mois de juillet 1792, on apprit que la Prusse s'était déclarée contre la France, et que le duc de Brunswick s'était mis en marche avec une armée de quatre-vingt mille hommes pour envahir notre territoire. A cette nouvelle, l'Assemblée, proclamant la patrie en danger (1), décréta que les conseils de départements et de districts siégeraient en permanence, et que, partout, la garde nationale se tiendrait prête à marcher à la première réquisition (12 juillet).

Le 13 juillet, trente-neuf millions furent mis à la disposition du ministre de la guerre pour la défense du pays; le 28 juillet, l'âge des enrôlements volontaires fut abaissé de dix-huit ans à seize; le 1er août, les municipalités furent invitées à faire fabriquer des piques pour armer ceux qui n'auraient pas de fusils; la fabrication devait être achevée dans le délai d'un mois.

Ces mesures, délibérées et votées coup sur coup par l'Assemblée nationale, laissaient Louis XVI dans l'ombre et inclinaient le peuple à croire que ses re-

---

(1) Ce fut à cette occasion que Vergniaud publia la rupture définitive de la Gironde avec Louis XVI et prononça ces paroles célèbres : « O roi, vous n'êtes plus rien pour cette constitution que vous avez si indignement violée, pour ce peuple que vous avez si lâchement trahi. »

présentants faisaient tout pour la défense nationale, tandis que le roi ne faisait rien. Ce sentiment se fortifia dans les esprits quand on vit les ministres qui avaient succédé aux Girondins, venir offrir leurs démissions à l'Assemblée, et se déclarer impuissants à relever l'État penchant vers sa ruine. Les démissions furent refusées. Les Girondins estimaient inutile de ramasser à terre les débris d'un pouvoir qui allait bientôt passer tout entier dans leurs mains.

Ils ne doutaient pas que la déchéance ne sortît enfin de l'agitation de la multitude, de l'inertie de la cour et des insolences de l'ennemi. Le 28 juillet, le duc de Brunswick publiait un manifeste où il déclarait que si le roi n'était pas mis « en état d'exercer son autorité légitime » la France serait immédiatement envahie ; les membres de l'Assemblée nationale, du département, du district, de la municipalité et de la garde nationale de Paris étaient rendus responsables des événements et devaient être « jugés militairement, sans espoir de pardon ». En cas d'outrage à la famille royale, Paris serait livré à « une exécution militaire et à une subversion totale ».

Tous ceux qui désiraient la république — et ils commençaient à être nombreux — jugèrent le moment opportun pour faire disparaître la monarchie.

Ils déclarèrent qu'on ne pouvait garder, à la tête de l'État, un prince dans l'intérêt duquel de telles menaces étaient dirigées contre la nation. Le 3 août, Pétion présenta à l'Assemblée, au nom des sections de Paris, une pétition réclamant la déchéance et la convocation d'une Convention. La Gironde ajourna l'examen de cette pétition ; elle ne voulait pas paraître abroger librement une constitution qu'elle avait juré de maintenir ; elle préférait que l'émeute lui dictât des ordres et elle la laissa faire ouvertement ses préparatifs.

Dans la matinée du 10 août, Louis XVI averti que le peuple, conduit par Danton, se dirigeait en masse vers les Tuileries, alla chercher, avec sa famille, un asile au sein de l'Assemblée. Il fut accueilli non plus comme un souverain, mais comme un fugitif ; on le plaça dans la loge du *logographe*.

Avant de prendre une décision, la Législative attendit l'issue de la lutte qui se livrait devant les Tuileries, presque à ses portes. La résistance des Suisses fut énergique, mais inutile, et les Tuileries tombèrent aux mains du peuple qui vint, après sa victoire, défiler dans la salle des séances et réclamer le prix du combat : la déchéance. Désormais, du reste, l'insurrection allait traiter en égale et même en maîtresse avec l'Assemblée, car elle avait un gouvernement, la *Commune*, dont les membres avaient été nommés et installés le matin

même, à la place de la municipalité régulière, et qui avait inauguré son pouvoir en faisant assassiner le commandant de la garde nationale, Mandat.

Les projets anarchiques de la Gironde étaient satisfaits au-delà de ses prévisions. Elle eut peur de la responsabilité qui lui incombait, et recula devant la proclamation de la déchéance. Pour concilier « sa fidélité à la constitution avec sa résolution de s'ensevelir sous les ruines du temple de la liberté », elle décréta, conformément à la proposition de Vergniaud, qu'il serait formé une *Convention nationale* « chargée de prononcer sur les mesures à prendre pour assurer la souveraineté du peuple ». Ainsi, la Législative n'avait mis l'ordre et la sécurité des citoyens en si grand péril que pour abdiquer (1). Louis XVI fut suspendu de ses fonctions. On décida que les membres du ministère seraient élus au scrutin par l'Assemblée.

Danton fut nommé à la justice par deux cent vingt-deux voix ; Monge à la marine par cent cinquante-quatre voix ; Lebrun aux affaires étrangères par cent-neuf voix. Le scrutin s'arrêta là ; il y avait eu tant d'abstentions, que l'on craignit de déconsidérer à fois le cabinet et l'Assemblée en s'obligeant à publier le chiffre des suffrages obtenus par les élus. On convint de désigner les trois derniers

(1) Après le 10 août, tous les ambassadeurs quittèrent Paris.

membres du ministère par assis et levé ; le président proposa de choisir les ministres récemment renvoyés par le roi, Roland, Clavière et Servan ; cette proposition fut adoptée.

L'Assemblée s'occupa ensuite des mesures à prendre pour la nomination de la Convention. Le corps électoral organisé par la Constituante ne paraissant plus assez large, on supprima la distinction des Français en citoyens actifs et non actifs ; on accorda le droit de voter à tous les Français, âgés de vingt et un ans, domiciliés depuis un an, vivant de leurs revenus ou du produit de leur travail et n'étant pas en état de domesticité (11 août 1792).

Les assemblées primaires furent convoquées pour le 26 août, les assemblées électorales pour le 2 septembre (1), et les députés élus furent invités à se rendre à Paris le 20 septembre. L'Assemblée se réservait de fixer le jour de l'ouverture de leurs séances dès qu'ils seraient au nombre de deux cents.

La Législative n'avait plus que quelques semaines d'existence. Elle les employa à voter des mesures révolutionnaires.

---

(1) Les citoyens qui en faisaient partie étaient tenus de prêter serment de maintenir la liberté et l'égalité, ou de « mourir en les défendant ».

Les corps administratifs et les conseils généraux des communes furent invités à vérifier, dans les maisons, les armes et munitions de guerre qui s'y trouvaient et à les faire enlever des maisons *suspectes*. L'inquisition laïque commençait.

Douze commissaires furent envoyés aux armées pour leur expliquer la révolution du 10 août et aussi pour suspendre et faire arrêter, quand cela serait nécessaire, les généraux, les officiers et les fonctionnaires publics (14 août).

Ce dernier décret n'était pas de nature à maintenir dans l'obéissance les commandants des corps d'armée qui avaient déjà accepté avec répugnance la nouvelle de la suspension du roi. Lafayette en fut particulièrement irrité; il osa faire arrêter les trois commissaires envoyés par l'Assemblée, et il forma le projet de marcher sur Paris avec son armée. Avertie à temps, l'Assemblée décréta Lafayette d'accusation, et enjoignit à toutes les autorités constituées, à tout citoyen et soldat de s'assurer de sa personne, par tous les moyens possibles. Les actes de la représentation nationale avaient alors une grande autorité sur l'esprit des troupes. Lafayette fut abandonné par ses soldats, et la fuite à l'étranger fut la seule ressource de celui qui était, deux ans auparavant, l'homme le plus populaire de la révolution.

Cependant les Girondins ne pouvaient se dissi-

muler que leur politique ne rencontrait pas partout une égale adhésion et que les événements du 10 août, exactement racontés au public, pourraient leur enlever des voix dans le prochain scrutin. Craignant de ne pas rentrer en majorité à la Convention, ils firent de la propagande électorale en grand; une somme de cent mille francs fut mise à la disposition du ministre de l'intérieur, pour frais d'impression et de distribution dans les départements et aux armées « d'écrits propres à éclairer les esprits ».

Ces regrettables préoccupations de popularité empêchèrent la Législative de préserver son honneur contre les exigences du gouvernement insurrectionnel établi à l'Hôtel-de-Ville. La Commune de Paris fit impunément sur elle l'essai de son pouvoir, en attendant qu'elle couvrît la Convention de son despotisme sanglant.

La Montagne est arrivée à son but; elle conduit la Gironde et la force d'enregistrer toutes les lois d'exception proposées dans les clubs. Un tribunal criminel extraordinaire est chargé de juger « les conspirateurs du 10 août » c'est-à-dire les défenseurs des Tuileries; les membres de ce tribunal sont élus par les sections et jugent sans appel. La municipalité de Versailles est invitée à dresser l'état nominatif de toutes les personnes qui ont été atta-

chées à la maison de Louis XVI, afin que le ministre de l'intérieur puisse fixer le chiffre des secours qui seront accordés à chacune d'elles, *jusqu'à ce que la Convention nationale ait statué sur leur sort* ». La réserve était menaçante.

Le 26 août, tous les prêtres insermentés sont invités à quitter le département de leur résidence dans les huit jours, et le royaume dans les quinze jours, sous peine de déportation à la Guyane. Le 28 août, l'Assemblée ordonne des visites domiciliaires pour constater la quantité d'armes, de munitions, de chevaux existant en France : quiconque est trouvé détenteur d'armes cachées est déclaré suspect.

Alors, les prisons s'emplissent; au Temple, à Bicêtre, au Châtelet, à l'Abbaye, à la Force, on entasse des malheureux qui, arrêtés sans instruction, vont périr sans jugement. Car les hommes de la Commune, les Marat, les Robespierre et les Danton, estiment que le sang répandu, même par un tribunal institué pour condamner, ne coule pas assez rapidement; lorsque Paris apprend que Longwy et Verdun sont tombés au pouvoir de l'ennemi, ils profitent de la stupeur publique pour envoyer dans les prisons des bandes d'assassins; durant cinq jours on procède au massacre des détenus (du 2 au 6 septembre).

Pendant ce temps, l'Assemblée votait des dé-

crets; elle faisait mettre en liberté tous les prisonniers, pères de famille, détenus pour mois de nourrice ; elle déclarait acquis à la nation les biens des émigrés et en ordonnait la vente à la criée; elle abolissait tous les procès criminels instruits et tous les jugements rendus, depuis le 14 juillet 1789, contre des citoyens, pour faits relatifs à la liberté de la presse.

Elle rédigeait ensuite une proclamation et une loi « pour rappeler le peuple de la capitale à sa dignité, à son caractère, à ses devoirs ». La proclamation portait que « l'instant où la sûreté des personnes et des propriétés serait méconnue, serait aussi celui des haines particulières, substituées à l'action de la loi, celui où l'esprit des factions remplaçant l'amour de la liberté et la fureur des proscriptions se couvrant du masque d'un *faux zèle*, allumeraient bientôt dans tout l'empire les flambeaux de la guerre civile et livreraient la nation sans défense aux attaques des satellites des tyrans ».

Cette lourde phraséologie ne contenait pas une condamnation suffisante des crimes de la Commune. La loi n'était pas plus énergique que la proclamation. Au moment où se commettait l'un des pires attentats à la vie humaine que l'histoire ait enregistrés, l'Assemblée, dépositaire du pouvoir exécutif depuis la suspension du roi, avait le devoir

de prendre elle-même des mesures de défense, de donner aux autorités des ordres, non des conseils, de convoquer la garde nationale et de la faire marcher sur les bourreaux.

Elle se contenta de charger la municipalité, le conseil général de la Commune et le commandant général de la garde nationale « d'employer tous les moyens que *la confiance de leurs concitoyens avait mis en leur pouvoir* et de donner tous les ordres nécessaires pour que la sûreté des personnes et des propriétés fût respectée ». Les mêmes autorités furent, en outre, invitées à se rendre à la barre de l'Assemblée « pour y prêter le serment de maintenir de tout leur pouvoir la liberté, l'égalité, la sûreté des personnes et des propriétés et de mourir s'il le fallait pour l'exécution de la loi » (3 septembre).

La Législative venait de prouver qu'il ne faut pas se fier à la fermeté des corps délibérants pour maintenir l'ordre et que la vie des citoyens est mal garantie, quand le pouvoir exécutif est exercé par une Assemblée.

Cependant, lorsque les massacres furent terminés et que l'on put mesurer toute l'étendue de ce crime odieux — plus de mille personnes avaient péri — la Gironde fit un effort pour secouer le joug de la Montagne et de la Commune. Vergniaud dénonça,

à la tribune, « les détestables scélérats » dont les Parisiens étaient esclaves. On décréta que les municipalités ne pourraient donner d'ordres ni envoyer de commissaires hors de leur territoire (14 septembre). Les prisonniers de Sainte-Pélagie ayant écrit à l'Assemblée pour lui demander d'être mis sous la sauvegarde de la loi, les membres de la Commune de Paris furent déclarés responsables, sur leur tête, de la sûreté de tous les détenus.

La Commune répondit à ces velléités de résistance en répandant, par ses agents, des menaces de mort contre les membres de la Législative. Celle-ci crut faire suffisamment pour sa défense en décrétant de nouveau l'inviolabilité de ses membres, et en adressant au peuple la proclamation suivante : « Des agitateurs provoquent les fureurs populaires contre ceux des représentants du peuple qui ont manifesté des opinions qu'ils pouvaient émettre librement, même en les supposant dangereuses et erronées. L'Assemblée nationale est loin de croire qu'un peuple bon et juste ait conçu l'idée d'un système de désordres et d'assassinats qui souillerait la révolution, qui ferait une tache ineffaçable au nom français et qui détruirait à jamais la liberté et l'indépendance nationale. Elle a reconnu, dans ce projet criminel, le caractère de la connivence des ennemis intérieurs avec les tyrans coalisés qui espèrent détruire, par les horreurs de l'anarchie,

l'impulsion qui réunit tous les Français à l'intérêt commun... Elle a senti que de toutes les perfidies, la plus dangereuse peut-être est celle qui tend à diminuer le nombre des défenseurs de la révolution, en la rendant odieuse, et en isolant de sa cause *les citoyens faibles et timides, qui ne professent pas des principes aussi rigoureux que les hommes forts et énergiques pour qui la liberté est tout et à qui elle tient lieu de tout* ».

Tel fut le testament de la Législative. Elle se sépara le lendemain de cette proclamation (1), le 20 septembre 1792. Nommée pour deux années, elle n'en avait siégé qu'une seule. La victoire de Valmy remportée par Dumouriez, qu'elle avait placé à la tête des armées, a jeté un rayon de gloire sur son dernier jour, mais sans effacer le souvenir des pros-

---

(1) Ses dernières séances avaient été consacrées à terminer trois lois qui, avec le décret prohibitif des substitutions, sont les seules qu'elle ait rendues sur des questions étrangères aux discordes civiles ou aux dangers extérieurs. L'une était relative au mode de constater l'état civil des citoyens et elle contenait une partie des dispositions reproduites plus tard dans le code Napoléon ; l'autre concernait la restitution des biens confisqués sur les protestants fugitifs après la révocation de l'édit de Nantes. La troisième avait pour objet d'autoriser le divorce et elle était précédée d'un considérant qui vaut la peine d'être cité, car il montre quelles étaient, au milieu des agitations publiques, les préoccupations des Girondins :

« L'Assemblée considérant que, déjà, plusieurs époux n'ont pas attendu, pour jouir des avantages de la disposition constitutionnelle suivant laquelle le mariage n'est qu'un contrat civil, que la loi eût réglé le mode et les effets du divorce, *décrète qu'il y a urgence*. »

criptions qu'elle avait décrétées, ni celui des massacres qu'elle avait laissé faire.

Chargée par son mandat et par son serment de défendre la Constitution, cette Assemblée avait favorisé tous ceux qui voulaient la détruire ; elle avait eu de lâches complaisances pour l'émeute et lui avait livré le chemin des Tuileries. Dans des vues de politique intérieure, elle avait déclaré la guerre sans préparatifs suffisants et compromis la défense du territoire ; par ses rigueurs inutiles contre le clergé, elle avait préparé le soulèvement des provinces de l'ouest ; elle léguait donc à la Convention une triple guerre à soutenir avec l'étranger, la Vendée et la Commune.

CHAPITRE III

LA CONVENTION NATIONALE

Du 21 septembre 1792 au 26 octobre 1795.

La Gironde, la Montagne et le Marais. — Abolition de la royauté. — Proclamation de la république. — Procès et condamnation de Louis XVI. — Coalition générale contre la république. — Révolte des Vendéens ; mesures révolutionnaires. — Défection de Dumouriez. — Création du comité de salut public. — Proscription des Girondins. — Constitution de 93. — Renouvellement du comité de salut public. — Levée en masse. — Proscription des hébertistes. — Proscription des dantonistes ; dictature de Robespierre. — Loi du 22 prairial contre les suspects. — Le 9 thermidor ; chute de Robespierre. — Abrogation des lois révolutionnaires. — Réorganisation de l'enseignement. — Suppression du club des jacobins. — Rappel de soixante-dix-neuf députés proscrits. — Réaction royaliste. — Rappel des Girondins. — Dernière lutte de la Gironde et de la Montagne. — Les émeutes du 1er et du 12 germinal, du 1er et du 2 prairial. — Constitution de l'an III. — Décret relatif à la réélection des deux tiers de la Convention. — Insurrection royaliste du 13 vendémiaire. — Fin de la Convention.

Le même peuple qui s'était soulevé contre la monarchie, parce qu'il ne voulait plus de gouvernement absolu, s'était donné une dictature en nommant la Convention. Non-seulement cette Assemblée tenait, du décret qui l'avait convoquée, des

pouvoirs illimités (1), mais les électeurs n'avaient imposé aux représentants qu'un seul mandat, la défense du territoire. Ce mandat valait un blanc-seing; en son nom on pouvait tout faire. Un patriotisme ardent, inconnu aux générations précédentes, avait surgi du fond des masses et inspiré l'abdication des libertés intérieures pour le salut de la liberté nationale. Le droit de se réunir, de parler et d'écrire, la sécurité des citoyens, l'inviolabilité du domicile, tous ces principes réclamés et conquis à grand'peine en 89, tout cela avait été livré. On avait fait table rase du passé, même de ce passé vieux à peine de deux ans, qui était l'œuvre de la première assemblée. On avait mis de côté la constitution et les lois; la Convention allait devenir la loi vivante, et la France se tenait prête à apprendre d'elle, chaque jour, ce qui lui serait permis ou défendu le lendemain.

Investie d'une telle autorité, la Convention devait être, pour les partis, un champ de bataille permanent. Lorsqu'il suffit de dominer le Parlement pour

---

(1) La Législative le constatait dans l'adresse qu'elle envoyait à la Convention en se séparant : « Enfin, représentants, vous êtes arrivés, investis de la confiance illimitée de cette grande et généreuse nation, chargés par elle de faire entendre aux ennemis du dehors la voix de son indépendance, autorisés à enchaîner au-dedans le monstre de l'anarchie, en état de faire disparaître tous les obstacles et *de courber toutes les têtes, sans distinction, sous le glaive vengeur et sauveur de la loi.* »

dominer le pays entier, les représentants se disputent la majorité avec un acharnement que rien ne lasse, qui ne recule devant aucun procédé, et l'on a toujours vu, même en notre temps, les haines politiques se montrer plus vives dans les Assemblées souveraines que dans les Assemblées limitées. Au sein de la Convention se rencontraient deux partis qui se connaissaient déjà pour s'être alliés et épiés au sein de la Législative. Pendant une année, ils avaient pu constater leurs antipathies mutuelles, leurs rivalités d'ambition et, comme ils n'avaient plus d'ennemi commun qui les obligeât à se réunir, ils étaient prêts à se combattre.

A droite, c'étaient les Girondins qui avaient renversé la royauté par impatience du pouvoir, et qui, après avoir employé le peuple comme instrument, ne voulaient pas le subir comme maître. Hommes de parole, incapables de se décider promptement dans les difficultés, ni de poursuivre un but sans dévier, ils se flattaient néanmoins de saisir et de garder la direction des affaires, car ils étaient le plus grand nombre.

Mais en face d'eux se dressaient les Montagnards, gens d'action et de combat, absolus dans leurs principes comme dans leurs moyens, sachant ce qu'ils voulaient, et ayant l'art de le faire vouloir au peuple. Ils voulaient la liberté sans frein par en

bas, le silence aux riches, l'égalité impitoyable dans la commune misère.

Entre ces deux groupes, il n'y avait pas de centre capable de modérer les passions et d'empêcher le triomphe des idées extrêmes ; il y avait une masse flottante de députés indécis qu'aucune solidarité politique ne réunissait, mais que le dédain général classait sous une même dénomination ; on les appelait « les crapauds du Marais ». Dans les temps calmes, les hommes de cette catégorie vont où il y a le plus à gagner ; dans les temps agités, ils vont du côté où il y a le moins à perdre. Or, à la fin de 1792, la vie était l'enjeu et elle se cotait à plus bas prix sur les bancs de la gauche que sur ceux de la droite ; la Montagne était certaine de disposer des voix du Marais.

La Gironde eût donc agi prudemment si, pour fortifier sa majorité, elle eût essayé de recruter à gauche quelques alliés ; elle pouvait réussir ; plusieurs étaient allés s'asseoir à côté des Montagnards par sympathie pour la république, plutôt que par goût pour la démagogie. Ceux-là, il était facile de les avoir ; c'étaient Camille Desmoulins, Hérault de Séchelles et surtout Danton. Le souvenir du massacre des prisonniers était presque devenu un remords pour Danton ; le crime de septembre lui pesait d'autant plus qu'il l'avait accompli pour être placé au premier rang



des patriotes et qu'il se voyait déjà distancé par un autre ; aussi eût-il volontiers soutenu l'influence des Girondins, pour affaiblir celle de Robespierre (1). Mais les Girondins qui n'avaient pas dédaigné, autrefois, de se servir de Danton contre les constitutionnels, le repoussaient désormais, autant parce qu'il ne leur paraissait plus nécessaire, que parce qu'il avait pris part aux meurtres de septembre. Confiants dans leurs propres forces, ils restèrent isolés et attendirent avec témérité l'ouverture de la lutte, qui suivit de près celle de l'Assemblée.

En arrivant de leurs départements, les conventionnels étaient inquiets du discrédit dans lequel la journée du 10 août et l'invasion étrangère avaient précipité les lois avec les autorités. Ils laissaient derrière eux une anarchie telle, qu'ils jugèrent utile de commencer leurs travaux en rappelant aux citoyens que les lois non abrogées devaient être exécutées, que les pouvoirs non révoqués de-

(1) Voici les noms des principaux chefs de parti dans la Convention : A droite : Vergniaud, Brissot, Condorcet, Guadet, Isnard, Gensonné, Barbaroux, Louvet, Lanjuinais et Pétion. A gauche, du côté des *purs* : Robespierre, Couthon, Saint-Just, Billaud-Varennes, Marat, Collot-d'Herbois ; du coté des *dantonistes* ou des *corrompus* : Danton, Camille Desmoulins, Westermann, Philippeaux, Fabre d'Églantine, Hérault de Séchelles. Il y avait en outre un groupe d'athées fanatiques commandé par Hébert, rédacteur du *Père Duchesne*.

vaient être obéis, et que les contributions publiques devaient être payées comme par le passé (1). Ils voulurent en même temps donner satisfaction aux rancunes populaires ; sur la proposition de Collot-d'Herbois et de Grégoire, la royauté fut abolie (21 septembre 1792). Il fut décidé que tous les actes officiels seraient désormais datés de l'an Ier de la République.

Ainsi se trouvait proclamée, pour la première fois, la république française. Il était impossible de rêver, pour une forme de gouvernement, des conditions d'avénement plus défavorables. La république naissait en face de la ligue des rois de l'Europe, au milieu de la misère et de la disette générales, chez un peuple devenu républicain par l'emportement de la passion et resté monarchique par l'instinct de l'habitude, enthousiaste du nouveau, mais mobile à l'excès, voulant être gouverné et paraître se gouverner lui-même, enclin à l'injustice et gardant à ses chefs une longue rancune de ses propres fautes.

D'ailleurs la proclamation de la république n'installait qu'une étiquette au frontispice des lois ; pour

---

(1) Le lendemain, la Convention prenait des mesures plus propres à développer l'anarchie qu'à l'éteindre. Elle décidait que les corps administratifs, municipaux et judiciaires, les juges de paix et leurs greffiers seraient renouvelés en entier, et que le peuple aurait le droit de choisir ses juges *indistinctement parmi tous les citoyens*.

faire vivre la république il fallait l'organiser. A cette époque, l'expérience manquait; longtemps protégée contre les soucis politiques par les soins intéressés de la monarchie, la nation avait négligé d'acquérir ce fonds commun de principes qui, dans les États libres, échappe aux contestations des partis. Les théories les plus contradictoires circulaient sur la forme même du gouvernement républicain et elles furent l'objet de la première bataille qui se livra dans la Convention.

Les Girondins allaient chercher des modèles au dehors ; ils s'étaient épris des exemples de l'Amérique et de la Suisse ; sans tenir compte des différences sociales et géographiques, ils voulaient transporter en France le système fédéral. Le souvenir des excès auxquels se portait Paris dans ses jours d'émeute n'était pas étranger à leur doctrine ; en créant une puissante autonomie dans les départements, ils espéraient mettre la province à l'abri des agitations qui lui venaient de la capitale. L'un d'eux disait qu'il fallait « réduire Paris à un quatre-vingt-troisième d'influence ».

Au contraire, les Montagnards se rappelant que la féodalité avait été une monarchie fédérative, ne croyaient pas bon de reprendre ce moule pour l'adapter à la république ; ils estimaient que, dans un pays profondément divisé, où les traces de l'ancienne indépendance provinciale étaient partout vi-

sibles, on compromettrait l'unité française, si l'on ne serrait pas en un seul faisceau toutes les forces nationales, si l'on ne créait pas un pouvoir central, énergique et redouté.

Il y avait certainement péril des deux côtés, et la république pouvait succomber par l'abus de la centralisation comme par l'abus de l'anarchie. La vérité et le salut eussent été entre les opinions extrêmes, dans l'équilibre de l'indépendance locale et de l'autorité supérieure. Mais le besoin de se combattre poussait les partis à exagérer leurs théories; plus la Montagne était accusée de viser à la dictature, plus elle réclamait avec énergie la soumission absolue des départements aux volontés déclarées dans la capitale et, plus on reprochait à la Gironde de « déchirer la république par le fédéralisme », plus la Gironde affirmait son dessein de détruire la suprématie de Paris pour l'empêcher « de devenir dans l'empire français ce qu'il avait été dans l'empire romain. »

Le système des Girondins ne pouvait être adopté ; il déplaisait à l'entourage de la Convention, qui était le peuple; les Montagnards tiraient des tribunes et des clubs de faciles applaudissements en demandant que le pouvoir fût placé au milieu de ce peuple, à sa discrétion et à sa merci. Les Girondins étaient, en outre, compromis par la conduite des royalistes qui, dans ce moment, sou-

levaient la Vendée et remuaient le Midi ; ils furent abandonnés, et le Marais, réuni à la gauche, fit décréter que la république serait une et indivisible (25 septembre 1792). Une commission fut ensuite nommée pour étudier les moyens d'organiser une force publique prise parmi les citoyens des quatre-vingt-trois départements. Quand des commissions sont chargées de mandats aussi vagues, il est rare qu'elles arrivent à formuler des conclusions, et la concession obtenue par la droite était illusoire.

L'abolition de la royauté laissait en suspens un autre problème non moins grave que celui qui venait d'être résolu. Quel serait le sort du roi détrôné ? La Gironde aurait voulu faire prononcer la détention jusqu'à la paix ou le bannissement perpétuel ; la Montagne réclamait la mort de Louis XVI ; elle en avait besoin pour soutenir sa réputation et son crédit auprès de la Commune. Captif au Temple, le malheureux monarque gênait encore les hommes de l'Hôtel-de-Ville.

Lorsqu'un pays est surpris par la guerre étrangère, au milieu d'une transformation sociale ou politique, la crainte de la trahison devient une idée fixe et une folie. Elle s'attache au plus léger prétexte et poursuit les moindres imprudences. En 1792, ce n'étaient pas seulement les émigrés d'outre-Rhin que l'on accusait de conspirer contre la

patrie ; quiconque, en France, paraissait avoir plus d'intérêt à l'ancien régime qu'au nouveau, éveillait immédiatement les défiances publiques. A ce titre Louis XVI méritait d'être le premier soupçonné ; la révolution lui avait enlevé ses droits héréditaires, l'avait chassé de Versailles d'abord, puis des Tuileries ; on ne pouvait croire qu'il eût subi sans espoir de représailles, tant de coups portés à son autorité ; son opposition publique aux décrets de la Constituante et de la Législative laissait deviner une opposition secrète, appuyée sur les complots des émigrés ; on pensait qu'il entretenait des agents auprès des cours étrangères et qu'il avait été le complice de l'invasion ; des lettres émanées des princes fugitifs et découvertes dans une armoire du palais des Tuileries, transformèrent les soupçons en certitude. Tant d'apparences coupables n'étaient pas nécessaires pour convaincre le peuple qui a coutume d'instruire le procès de ses adversaires avec une rapidité terrible, et dont le verdict est souvent déterminé par une hypothèse. Le club des Jacobins de Paris et ses correspondants de province organisèrent un pétitionnement collectif, afin d'obtenir la condamnation de Louis XVI. La Convention dut obéir.

Cependant elle ne livra pas le roi au tribunal révolutionnaire comme un vulgaire suspect. Elle évoqua l'affaire devant elle et se déclara compé-

tente pour juger Louis XVI (3 décembre 1792). La Montagne proposa ce décret pour obliger les modérés à se compter et transformer ensuite les listes du scrutin en tables de proscription ; la Gironde le vota parce qu'elle espérait pouvoir sauver ainsi la vie de l'illustre accusé.

Depuis les massacres de septembre et la création d'un tribunal spécial aux suspects, on s'était déshabitué des règles de la justice ; on ne fut pas surpris de voir la même Assemblée qui avait statué, comme corps politique, sur la déchéance du roi s'apprêter à disposer, comme corps judiciaire, de la vie du citoyen ; on ne s'étonna pas davantage que l'accusation, l'instruction et le jugement fussent départis aux mêmes individus.

Un décret du 6 décembre 1792 régla la procédure à suivre pour le procès de celui qui n'était déjà plus, devant la Convention, que Louis Capet. Il y avait dans ce décret une hâte sinistre d'en finir (1). Une commission de vingt et un membres fut chargée de dresser l'acte énonciatif des crimes de Louis XVI. Le délai pour la rédaction de cet acte était fixé et il était si court que, sur la demande de la commission elle-même, il fallut le proroger de quelques

(1) « Les lenteurs, *le recueillement*, disait Saint-Just, sont ici de véritables imprudences ; il serait funeste de *temporiser* avec le roi. »

jours. La Convention devait discuter l'acte énonciatif le jour même où il lui serait présenté ; le lendemain Louis XVI devait en entendre la lecture et répondre aux questions posées par le président ; deux jours après, le roi serait définitivement entendu et l'Assemblée procéderait au vote.

Les modérés craignaient, pour la dignité de la Convention, de voir se reproduire en présence de Louis XVI les violences de langage auxquelles s'étaient portés, pendant les débats préparatoires, Saint-Just, Robespierre et d'autres (1). Ils firent décréter en conséquence que nul, excepté le président, n'aurait le droit d'interroger l'accusé, et qu'aucun membre ne pourrait prendre la parole, tant que Louis serait présent à la barre de l'Assemblée. La Montagne eut sa revanche ; sur sa proposition, il fut décidé que le vote aurait lieu par appel nominal ; les Girondins se trouvaient désormais placés entre le désir d'être justes et la crainte de devenir suspects ; ainsi disparaissait la dernière des libertés qui pouvaient garantir la conscience des juges contre les préoccupations du danger personnel. On se mit également en garde contre les abstentions volontaires en révoquant tous les congés.

---

(1) « Peut-on, s'était écrié Saint-Just, peut-on faire avec respect le procès d'un homme assassin du peuple, pris en flagrant délit ! Juger, c'est appliquer la loi. Une loi est un rapport de justice : quel rapport de justice y a-t-il entre l'humanité et le roi ? »



L'acte énonciatif fut terminé le 10 décembre et lu à Louis XVI le lendemain. Il contenait trente-trois chefs d'accusation, savoir :

1° Attentat à la souveraineté nationale, le 20 juin 1789, par la suspension de l'assemblée des représentants ;

2° Déclaration du 23 juin 1789 qui tendait à imposer des lois à la nation ;

3° Concentration de troupes contre les citoyens de Paris, pendant les journées qui avaient précédé la prise de la Bastille ;

4° Refus de faire exécuter les décrets sur l'abolition du régime féodal ; refus de sanctionner la déclaration des droits de l'homme ;

5° Négociations entamées avec Mirabeau ;

6° Fuite des Tuileries, le 21 juin 1791 ;

7° Evénements du Champ-de-Mars, au mois de juillet 1791 (1).

8° Communication tardive à l'Assemblée de la convention de Pilnitz ;

9° Troubles royalistes excités dans diverses provinces ;

10° Retard apporté dans l'exécution d'un décret qui réunissait le Comtat Venaissin à la France ;

(1) A ce moment le roi était suspendu de ses fonctions ; mais on prétendait qu'il avait engagé Lafayette à disperser par la force les pétitionnaires réunis au Champ-de-Mars pour demander la déchéance.

11° Tentatives contre-révolutionnaires non réprimées à Nîmes, Arles, Montauban, Mende et Jalès;

12° Envoi de vingt-deux bataillons contre les Marseillais qui se mettaient en marche pour combattre les contre-révolutionnaires arlésiens ;

13° Commandement du Midi donné à Wittgenstein qui, après sa révocation, écrivait au roi : « Quelques instants de plus, et je rappelais à toujours, autour du trône de Votre Majesté, des milliers de Français redevenus dignes des vœux qu'elle forme pour leur bonheur » ;

14° Solde accordée sur la liste civile aux anciens gardes du corps réfugiés à Coblentz ;

15° Alliances contractées au nom du roi par des princes français ;

16° Refus d'autoriser la formation du camp de vingt mille hommes sous Paris, proposée par le ministre Servan et décrétée par l'Assemblée législative ;

17° Encouragements donnés à la désertion ;

18° Ordre donné à l'ambassadeur de France de préparer la paix entre la Turquie et l'Autriche, afin de permettre à celle-ci de porter toutes ses forces sur la frontière de France;

19° Négligences dans les mesures prises pour assurer la sûreté extérieure de l'Etat ;

20° Retard apporté à prévenir le Corps législatif des hostilités commencées par la Prusse ;

21° Reddition de Longwy et de Verdun, causée par la trahison des royalistes;

22° Emigration des officiers de marine, favorisée par la cour;

23° Maintien du gouvernement absolu aux colonies;

24° Protection accordée aux fanatiques qui agitaient l'Etat;

25° Refus de sanctionner le décret qui privait les prêtres insermentés de leur pension;

36° Refus de sanctionner le décret qui permettait de déporter les prêtres insermentés sur la dénonciation de vingt citoyens;

27° Solde accordée à la garde royale licenciée;

28° Maintien aux Suisses de divers postes dans le château des Tuileries;

29° Subsides payés à des agents contre-révolutionnaires;

30° Tentatives de corruption sur divers membres des Assemblées constituante et législative;

31° Mauvais traitements essuyés par les Français patriotes en Allemagne, en Italie et en Espagne;

32° Résistance des défenseurs des Tuileries, au 10 août;

33° Le sang versé à l'intérieur du pays et sur la frontière.

Il y avait un art redoutable dans cette accumula-

tion de griefs ; pour grossir la liste, on avait répété plusieurs fois les mêmes faits, et on avait réparti sous des numéros différents les faits connexes. La commission chargée de dresser l'acte énonciatif savait que plus l'accusation est compliquée, plus la défense est difficile, et elle avait habilement présenté la conduite du roi depuis 1789 comme une conspiration permanente contre la France. Si elle se fût bornée à rappeler que Louis XVI s'était opposé à quelques décrets de la représentation nationale et que les émigrés avaient eu des relations avec la cour, la majorité eût peut-être hésité à condamner ; on eût pu considérer que le veto avait été d'abord autorisé par l'absence de constitution, puis par la constitution elle-même, et que le roi ne devait pas répondre de toutes les fautes de son entourage.

Mais au milieu des imputations multiples du réquisitoire, il était difficile de démêler ce que la constitution n'avait pas défendu, ce qu'elle avait permis, et quelle part de responsabilité personnelle incombait au roi. Lorsque celui-ci, répondant à l'accusation, s'efforça de rétablir les distinctions subtilement détruites, il parut un coupable plaidant les circonstances atténuantes, plus qu'un chef d'État repoussant des charges calomnieuses.

Il rappela que la plupart des faits allégués étaient antérieurs à la constitution et couverts par l'acceptation même de la constitution ; il déclara que

beaucoup d'autres faits ne lui étaient pas connus ; il expliqua que l'argent envoyé par lui aux émigrés avait été destiné à secourir les enfants de son frère ; il affirma n'avoir jamais payé les soldats de sa garde qui avaient passé le Rhin, mais seulement ceux qui étaient restés sur le territoire français ; enfin il demanda à examiner plusieurs pièces qui avaient été jointes à l'acte d'accusation et dont il nia l'authenticité.

Voulant garder autant que possible les apparences de la justice, la Convention autorisa le roi à choisir un conseil (décret du 12 décembre). Louis XVI demanda pour défenseurs Tronchet et Target. Tronchet accepta ; Target qui avait été l'un des principaux rédacteurs de la constitution de 1791 (1), et qui avait défendu la monarchie en des temps où il n'était pas encore périlleux de le faire, Target feignit d'abord d'être malade, puis refusa nettement. Lamoignon de Malesherbes, âgé de quatre-vingts ans, se présenta à sa place et écrivit à la Convention une lettre qui fait honneur à l'humanité : « J'ai été deux fois appelé au conseil de celui qui fut mon maître, lorsque cette fonction était ambitionnée de tout le monde ; je lui dois le même service, lorsque c'est une fonction que bien des

(1) Les royalistes appelaient cette constitution *mademoiselle Target*.

gens trouvent dangereuse. » La Convention permit à Malesherbes d'adjoindre au conseil un troisième avocat qui fut Desèze.

Ce dernier plaida la cause de Louis XVI avec beaucoup de talent et d'habileté. Sans s'attarder à discuter trop longuement les faits relevés dans l'acte énonciatif, il protesta énergiquement contre l'illégalité de la procédure. « Si vous vouliez juger Louis comme citoyen, dit-il, je vous demanderais où sont les formes conservatrices que tout citoyen a le droit imprescriptible de réclamer. Je vous demanderais où est cette séparation des pouvoirs sans laquelle il ne peut exister de constitution ni de liberté. Je vous demanderais où sont ces jurés d'accusation et de jugement, espèce d'otages donnés par la loi aux citoyens pour la garantie de leur sûreté et de leur innocence. Je vous demanderais où est cette proportion de suffrages qu'elle a si sagement établie pour éloigner la condamnation ou pour l'adoucir. Je vous demanderais où est ce scrutin silencieux qui provoque le juge à se recueillir avant qu'il prononce. » Pour ébranler une Assemblée nouvelle, avide de jouer un grand rôle dans le monde, Desèze lui montra, en terminant, l'histoire prête à juger son jugement.

Ce plaidoyer exerça une si vive impression sur les représentants que tout l'effort de ceux qui voulaient sacrifier Louis XVI tendit à faire reculer le

vote. La Montagne y réussit, malgré l'opposition du duc d'Orléans (devenu Philippe-Égalité) qui, ne se sentant pas le courage, en cette circonstance, de voter contre la majorité, eût au moins désiré que la majorité ne fût pas pour la mort.

Le scrutin ne s'ouvrit que le 15 janvier 1793; le temps qui s'était écoulé depuis le discours de Desèze avait été employé à agir sur les timides et les indulgents, et à les rendre plus inquiets de leur propre salut que de celui du roi. La première question posée fut celle de savoir si Louis XVI était coupable de conspiration contre la liberté de la nation et d'attentat contre la sûreté de l'État. A la majorité de 614 voix contre 105, la culpabilité fut déclarée. Après un pareil vote, la mort n'était pas loin. Pour la tenir en échec, un grand nombre de Girondins demandèrent que ce premier verdict de l'Assemblée fût soumis à la sanction du peuple; la proposition fut repoussée par 424 voix contre 303.

Le 16 janvier, le scrutin fut ouvert sur la question de savoir quelle peine serait infligée à Louis XVI. La séance dura vingt-quatre heures, et l'arrêt ne fut proclamé que le 17 au matin (1). Il y eut 366

(1) Le vote avait lieu à la tribune; chaque député se présentait à l'appel de son nom, déclarait à haute voix son vote motivé et l'inscrivait au procès-verbal avec sa signature. Les tribunes

voix pour la mort sans restriction, 23 pour la mort, avec réserve d'examiner si l'exécution serait immédiate ; 8 pour la mort, avec sursis jusqu'à l'expulsion de la race entière des Bourbons ; 2 pour la mort, avec sursis jusqu'à la paix ; 1 pour la mort, en réservant au peuple le droit de commuer la peine ; 2 pour les fers ; 319 pour la détention jusqu'à la paix et ensuite le bannissement (1).

En conséquence, le président Vergniaud déclara que « la peine prononcée contre Louis Capet était la mort ». Les défenseurs de Louis XVI firent une dernière tentative pour le sauver ; ils interjetèrent appel devant le peuple, invoquèrent la disposition du code pénal qui exigeait, pour les condamnations capitales, les deux tiers des suffrages, et firent observer qu'il n'y avait, en réalité, que treize voix de majorité pour la mort sans condition. Ces arguments juridiques ne purent ébranler les résolutions de ceux qui, en condamnant Louis XVI, songeaient moins à punir un coupable qu'à se délivrer d'un

---

écoutaient et enregistraient les votes : « Tandis que la France décide si elle tuera, *des femmes avec des épingles piquent des cartes à chaque vote :* elles ont parié le régicide ! La tribune dit : la mort ! l'épingle pique ; la carte avance. » (De Goncourt, *La Société pendant la Révolution*.)

(1) Il y avait eu 721 votants ; la Convention comptait 750 membres ; 11 étaient absents sans congé et furent censurés ; 7 étaient en mission ; 4 n'avaient pas voulu voter ; 6 étaient malades. Un siége était vacant par suite de décès.

adversaire et à « exercer, suivant le mot de Robespierre, un acte de providence nationale ». Les moyens de cassation introduits par le conseil de Louis XVI furent écartés et, le 20 janvier, l'exécution immédiate fut décrétée par 380 voix contre 310. Le lendemain, Louis XVI périt sur l'échafaud.

Tout l'odieux de cette mort a pesé sur la mémoire des conventionnels ; cependant, bien des causes et bien des hommes avaient concouru à amener le sanglant dénouement du procès politique entamé contre le roi de France ; l'Assemblée n'avait pas délibéré librement ; elle avait prononcé l'arrêt, mais la Commune de Paris le lui avait dicté et, sans les menaces de l'émeute, il est probable qu'on eût rencontré une majorité en faveur de la justice. Il faut aussi rendre aux émigrés la part de responsabilité qui leur appartient. Abrités derrière la frontière, les plus proches parents du roi l'avaient compromis avec un coupable égoïsme ; ils s'étaient publiquement servi de son nom pour recruter des alliances, sans s'inquiéter s'ils mettaient sa vie en danger ; ce qui les préoccupait avant tout, c'était le rétablissement de leurs priviléges, et rien de ce qui creusait plus profondément l'abîme entre la France et l'Europe ne leur paraissait à déplorer. Aussi la nouvelle de l'exécution de Louis XVI causa-t-elle, au-delà du Rhin, beaucoup moins de douleur que

d'espérance ; on ne douta plus que la coalition, ébauchée contre la France à Pilnitz, ne devînt générale et n'embrassât toutes les puissances monarchiques (1).

D'ailleurs, la Convention n'épargnait rien pour que les calculs des émigrés fussent justifiés ; elle voulait enlever à la France l'alliance des rois, s'imaginant lui assurer ainsi celle des peuples ; conformément à la politique de Danton, elle avait commis le meurtre du 21 janvier à titre de défi. La désastreuse influence de la Montagne et de la Commune avait fait abdiquer les traditions si sages de la Constituante qui n'admettait la guerre que pour la défense du territoire ; la Convention aspirait à la guerre pour propager ses doctrines ; tous ses actes étaient inspirés par une imprudente ardeur de prosélytisme. Elle décrétait que, dans les pays conquis par les armées de la République, les généraux proclameraient la souveraineté du peuple, la suppression de toutes les autorités établies et des impôts existants, l'abolition de la dîme, de la féodalité, des droits seigneuriaux et généralement de tous les

(1) Dans une lettre écrite au roi par le comte de Provence et retrouvée aux Tuileries par les commissaires de la Convention, on lisait : « Soyez tranquilles sur votre sûreté, tout va bien ; vos ennemis même ont trop d'intérêt à votre conservation pour commettre un crime inutile et *qui achèverait de les perdre*. »



priviléges. Le peuple devait être convoqué pour créer et organiser une administration et une justice provisoires.

La Convention ajoutait que *la France traiterait en ennemi le peuple qui, refusant la liberté et l'égalité, voudrait conserver ou rappeler les princes et les castes privilégiées ;* elle s'engageait à ne poser les armes qu'après l'affermissement de la souveraineté et de l'indépendance du peuple sur le territoire duquel ses troupes seraient entrées.

De tels procédés n'étaient politiques ni vis-à-vis des princes, ni vis-à-vis des peuples ; il fallait attendre des premiers beaucoup de résistance à se laisser déposséder, et des seconds, peu d'empressement à adopter un régime qui s'offrait avec l'appareil de la violence, après avoir produit en France des fruits bien amers. La république était devenue une menace pour les monarchies ; le 8 février 1793, l'Assemblée manifestait ses intentions plus haut que jamais, en déclarant la guerre à l'Angleterre qui avait fait capturer une frégate française dans les mers des Indes ; le cabinet de Saint-James était prêt à la lutte ; mais il ne voulait pas la soutenir seul ; sous l'impulsion de Pitt, la Hollande, la Russie, l'Espagne, le Portugal, la Sardaigne, les Deux-Siciles, la Prusse et l'Autriche s'unirent à l'Angleterre, par des traités d'alliance ou de subsides, pour combattre la révolution.

Les conventionnels accueillirent la nouvelle de cette vaste coalition en gens résolus à ne pas demander grâce et à tirer du pays tous les sacrifices nécessaires pour assurer le succès ; une levée immédiate de trois cent mille hommes et une émission de huit cent millions d'assignats furent décrétées. Du succès dépendaient, non-seulement le salut du nouveau régime, mais encore la vie de chacun des représentants ; s'ils avaient triomphé à cette époque, les émigrés n'auraient pas eu plus de pitié pour leurs adversaires que ceux-ci ne leur en témoignaient. Ce caractère de défense personnelle que prit la défense nationale rendit la guerre plus énergique contre les ennemis du dehors, mais plus impitoyable contre les dissidents de l'intérieur. Tous ceux qui s'étaient compromis, soit pendant les journées révolutionnaires, soit dans le procès de Louis XVI, poursuivirent les modérés de leurs défiances et leur reprochèrent de se ménager, aux dépens des patriotes, des chances de pardon.

La Gironde hérita des haines laissées vacantes par la mort de Louis XVI. Toutes les inquiétudes, toutes les calomnies que le roi et la cour suffisaient autrefois à nourrir, vinrent chercher un aliment sur les bancs de la droite ; le peuple crut retrouver là les traîtres qu'il avait besoin d'accuser pour se consoler de ses misères. Ces mêmes Girondins qui avaient tant contribué à la chute de la monar-

chie furent taxés de royalisme. Il ne pouvait y avoir, alors, d'imputation plus grave. La droite de la Convention le sentit, et elle essaya de se racheter en votant des décrets révolutionnaires.

Le soulèvement de la Vendée lui en fournit l'occasion. Le peuple de cette contrée n'avait pas senti les abus de l'ancienne monarchie aussi durement que le peuple des autres provinces. Les nobles et les prêtres l'avaient peu quitté; ils avaient continué, au milieu même du dix-huitième siècle, à vivre de sa vie, à le faire profiter de leur fortune, de leur influence et de leurs conseils; ils lui paraissaient donc encore aussi utiles que l'étaient les privilégiés, à l'origine de la société féodale. Les Vendéens ne voyaient pas quels profits ils pourraient tirer du régime institué en 89 et singulièrement développé depuis; ils sentaient seulement les charges que ce régime faisait peser sur eux, et se montraient surtout réfractaires aux réquisitions ordonnées pour remplir les vides des armées. Les royalistes exploitèrent leurs mécontentements et leur persuadèrent qu'en organisant la guerre civile, ils échapperaient à l'obligation de prendre part à la guerre extérieure. Au mois de mars 1793, la révolte commença; au mois d'avril, elle comptait cent mille hommes.

Alors la Convention frappa avec une aveugle fu-

reur les hommes et les choses de l'ancien régime. Il fut décrété que les châteaux d'émigrés, qui ne pourraient servir ni d'écoles ni de manufactures nationales, seraient démolis (18 brumaire 1793). Tout citoyen fut tenu de dénoncer les émigrés et les prêtres insermentés ; les individus dénoncés devaient être conduits dans les prisons du district, jugés par un jury militaire et punis de mort dans les vingt-quatre heures. La mise hors la loi fut prononcée contre tous ceux qui seraient prévenus d'avoir participé à des émeutes contre-révolutionnaires ou d'avoir arboré la cocarde blanche.

Les émigrés furent bannis à perpétuité et considérés comme morts civilement ; leurs biens demeurèrent acquis à la république qui devait recueillir, pendant cinquante années, les successions échues aux émigrés en ligne directe et collatérale.

Un impôt gradué et progressif fut établi sur le luxe et les richesses tant foncières que mobilières. Chaque citoyen fut tenu de faire apposer à l'extérieur de sa maison une affiche contenant les noms, prénoms, surnoms, âges et professions de tous les individus qui y résidaient.

Des commissaires pris dans le sein de l'Assemblée furent envoyés à tous les départements avec pouvoir de tout faire pour le salut de la révolution.

La Gironde osa cependant résister à la Montagne

lorsqu'il fut question de réorganiser le tribunal extraordinaire chargé de juger les suspects. Les membres de la gauche voulaient que ce tribunal fût dispensé de toute règle de procédure et autorisé à faire directement les poursuites. La droite, reprise par des sentiments de justice et d'humanité, lutta avec énergie, rallia le centre et fit décider que les actes d'accusation seraient dressés par un comité de l'Assemblée, seul investi du droit de recevoir les dénonciations. Ce premier succès des Girondins, suivi d'une insurrection avortée, pouvait ébranler l'influence des Montagnards; car, dans les assemblées, les majorités grossissent vite dès qu'elles se sont formées. Mais une trahison imprévue vint compromettre gravement les modérés.

Après avoir complété la victoire de Valmy par celle de Jemmapes, Dumouriez avait pénétré en Belgique et en Hollande, moins pour y étendre le triomphe de nos armes que pour y créer une principauté indépendante dont il se réservait le protectorat. Vaincu à Neerwinden, il vit avorter ses projets; la fertilité de son imagination lui en inspira de nouveaux; il conçut le dessein de rétablir en France le gouvernement monarchique, et de placer sur le trône le jeune duc de Chartres, dont il comptait devenir le conseiller et le maître. Il avait déjà fait ses préparatifs pour marcher sur Paris et disperser la

Convention, lorsque celle-ci le manda à sa barre. Dumouriez refusa de comparaître et fit arrêter, par les officiers de son état-major, les commissaires que l'Assemblée lui avait envoyés pour le suspendre de ses fonctions. Mais l'autorité des représentants était alors plus grande que celle des généraux sur l'esprit des soldats. L'armée voulut rester fidèle à la Convention, et Dumouriez, abandonné avec une poignée de complices, fut réduit à aller chercher un asile dans le camp autrichien. Un décret le mit hors la loi, autorisa tout citoyen à lui courir sus et institua une prime de trois cent mille francs pour quiconque le ramènerait mort ou vif.

La trahison de Dumouriez en désorganisant la défense du territoire sur notre frontière du Nord-Est, et en montrant qu'aucune gloire n'était sûre, permit aux Jacobins d'agrandir l'arsenal des lois révolutionnaires. Pour imposer silence aux Girondins, ils les accusèrent de complicité avec Dumouriez : « Ceux qui ont eu la lâcheté de vouloir sauver un roi, dit Danton, méritent d'être soupçonnés de vouloir rétablir le trône. » Le Marais, troublé par le spectre du royalisme, s'écarta de la droite et vota un décret qui désignait à la mort, les adversaires de la Montagne ; il fut décidé que « le salut du peuple étant la suprême loi, les représentants contre lesquels il y aurait de fortes présomptions de complicité avec les ennemis de la liberté, de l'éga-

lité et du gouvernement républicain, seraient décrétés d'accusation par la Convention ».

Dépouillés de l'inviolabilité législative, les modérés furent sans force contre les terroristes. Les mesures qui avaient été repoussées un mois auparavant, furent présentées de nouveau et adoptées. L'accusateur public fut autorisé à faire arrêter, poursuivre et juger tous les prévenus de crimes, de conspirations et de délits nationaux, sur la dénonciation des autorités constituées ou des citoyens. Pour faciliter les dénonciations, on décida que toutes les lettres ou paquets adressés à l'accusateur public lui parviendraient en franchise (5 et 7 avril 1793). Les jugements du tribunal extraordinaire furent déclarés exécutoires dans les vingt-quatre heures, sans aucun recours en cassation. Philippe-Égalité fut arrêté et transféré à Marseille, pour y être détenu avec tous les membres de sa famille.

En même temps, la Convention créa un Comité de salut public, composé de neuf représentants nommés par elle. Ce Comité délibéra en secret; il fut chargé de surveiller la conduite du conseil exécutif, dont il eut même le droit de suspendre les arrêtés. Une somme de cent mille francs fut mise à sa disposition, pour dépenses secrètes (7 avril).

Le Comité de salut public allait devenir le véritable gouvernement de la France ; de sa composition

dépendaient l'influence et même la vie des Girondins et des Montagnards. Les gens du Marais saisirent cette occasion de mettre leurs rancunes d'accord avec leurs intérêts et de se venger des mépris trop peu dissimulés de la droite. Ils fermèrent aux Girondins l'entrée du Comité, et n'y laissèrent pénétrer que des membres de la gauche : Barrère, Delmas, Bréard, Cambon, Danton, Guyton-Morveaux, Treilhard, Lacroix et Robert Lindet.

Les lois d'exception se succédèrent aveo rapidité. *La peine de mort fut prononcée contre quiconque proposerait de traiter* avec des puissances ennemies, qui n'auraient pas préalablement reconnu l'indépendance de la nation française, sa souveraineté, l'indivisibilité et l'unité de la République. Un emprunt forcé de un milliard fut levé sur les citoyens riches. Tous les détenteurs de grains et de farines furent tenus de déclarer les quantités qu'ils possédaient. Les directoires de département furent chargés de déterminer le prix *maximum* au-dessus duquel il serait interdit de vendre les grains. Enfin, pour défendre les assignats contre l'avilissement qui les atteignait, il fut défendu de vendre la monnaie d'or, d'argent ou de bronze, *sous peine de six ans de fers*. La même peine fut prononcée contre quiconque introduirait dans un contrat l'obligation de payer autrement qu'en assignats. Animés par une ignorance fanatique, les Jacobins prétendaient

ramener l'abondance en détruisant la liberté des transactions.

La résistance opposée par les Girondins à tant de mesures populaires, avait achevé de les compromettre ; Marat n'avait pas laissé passer un seul jour sans les dénoncer aux vengeances de la multitude, sans demander qu'ils fussent chassés de la Convention. Ils avaient inutilement essayé de se défendre. Un grand effort oratoire de Vergniaud avait entraîné la mise en accusation de Marat; mais à cette nouvelle, les clubs s'étaient agités; une pétition de trente-cinq sections, appuyée par le conseil général de la Commune, avait été apportée à la barre de l'Assemblée pour réclamer la proscription de vingt-deux représentants. Après plusieurs jours de négociations, la Gironde n'avait pu obtenir qu'un vote déclarant la pétition calomnieuse. Tout son crédit parlementaire s'était dépensé pour le décret qui avait renvoyé Marat devant le tribunal révolutionnaire, c'est-à-dire en pure perte. Le tribunal acquitta Marat que la foule rapporta sur son siége, en proférant des menaces de mort contre les membres de la droite.

Ceux-ci comprirent qu'ils avaient frappé trop bas, et qu'il fallait atteindre la Commune de Paris. Ils travaillèrent à rallier contre elle les indifférents, à convaincre les timides qu'il était plus sûr de résister à l'Hôtel-de-Ville que de lui obéir; ils mon-

trèrent la proscription des neutres suivant celle de la droite et les derniers débris de la représentation nationale devenus les otages des factieux.

Le péril était si évident que la crainte rendit au Marais le courage de voter avec la Gironde la nomination d'une commission extraordinaire de douze membres ; cette commission devait examiner tous les arrêtés pris, depuis un mois, par le conseil général de la Commune et par les sections de Paris ; elle était chargée de prendre connaissance de tous les complots tramés contre la Convention dans l'intérieur de la république ; elle avait pleins pouvoirs pour se procurer les preuves nécessaires des conspirations, et pour s'assurer de la personne des prévenus (18 mai 1793). La commission nommée fut entièrement composée de Girondins.

Son devoir était d'agir promptement, d'appeler aux armes les citoyens fidèles à l'Assemblée et d'engager la lutte avec les bataillons de la Commune. La victoire était presque certaine ; surprise à l'improviste, la Commune n'était pas prête, et d'ailleurs il lui serait resté peu de soldats, si les Girondins avaient levé résolûment l'étendard de l'ordre ; même en ces jours de ténèbres morales où chacun cherchait son devoir à tâtons, il y en avait beaucoup qui n'hésitaient pas à choisir entre le pouvoir légal des représentants de la France et la criminelle dictature de l'Hôtel-de-Ville. Mais il fal-

lait savoir utiliser les dévouements prêts à se donner. On a souvent accusé Paris d'être la citadelle de l'émeute; Paris a gagné cette réputation parce qu'on l'a presque toujours abandonné à l'émeute, et que, dans une ville si vaste, c'est de l'autorité régulière, non de l'initiative individuelle, qu'il faut attendre le signal de la résistance.

La commission des Douze parlementa au lieu de combattre, et resta dans les couloirs de l'Assemblée au lieu de marcher sur l'Hôtel-de-Ville. Elle menaça sans frapper, croyant que ses arrêtés produiraient un grand effet moral et intimideraient ses ennemis. Pour gagner du temps, les Montagnards l'entretinrent dans ses funestes illusions et usèrent son énergie dans l'arrestation de quelques journalistes tels qu'Hébert, gens dangereux sans doute, mais individus sans mandat qui laissaient subsister derrière eux l'organisation redoutable de la Commune.

Loin de prévenir l'émeute, l'arrestation d'Hébert lui servit de prétexte ; le conseil général de la Commune qui avait mis les heures à profit et soulevé ses partisans, se présenta le 27 mai, devant la Convention (1), avec de nombreux délégués des sections ; il réclama la mise en liberté d'Hébert et la suppression de la commission des Douze. Plus

(1) Depuis le 10 mai, la Convention siégeait aux Tuileries.

capable de résister que d'entreprendre, la Gironde refusa ; le président Isnard adressa aux pétitionnaires un long discours ; oubliant qu'en de telles journées il convient d'être sobre de paroles, Isnard prodigua des menaces que n'appuyait pas la force; il déclara que si l'on portait atteinte à la représentation nationale, la France entière en tirerait vengeance et que Paris serait anéanti. Ces paroles imprudentes tombèrent sur la foule comme du bois mort sur un brasier ; l'émeute grandit, s'empara de la salle de la Convention, se méla à ses débats tumultueux, et lorsque le soir fut venu, que, chassés par la crainte autant que par la fatigue, plusieurs membres se furent retirés, les pétitionnaires votèrent à leur place et firent décréter l'abolition de la commission des Douze.

Cette commission fut, il est vrai, rétablie le lendemain; mais la Commune qui était unie, persévérait mieux dans ses desseins que la Convention qui était divisée; dans la nuit du 30 mai, elle fit sonner le tocsin, battre la générale et fermer les barrières de Paris ; le 31 mai, elle se présenta de nouveau devant l'Assemblée et lui demanda, avec la suppression de la commission des Douze, l'arrestation des députés qui avaient parlé de détruire Paris. Dominée par la ténacité de la Commune, effrayée par les clameurs des insurgés, la Convention abandonna toute pensée de résistance ; elle supprima la com-

mission des Douze et crut même nécessaire de déclarer que « les sections de Paris *avaient bien mérité de la patrie* pour le zèle qu'elles avaient mis à *assurer la liberté de la représentation nationale* ». Cet aveu de faiblesse fut complété, le 1er juin, par une proclamation où on lisait : « La Convention, qu'on avait voulu alarmer sur la vie de plusieurs de ses membres, *a vu ses alarmes disparaître au moment où l'agitation est devenue plus générale*, et c'est au milieu de ce mouvement qu'elle a senti, qu'elle a décrété que les sections de Paris avaient bien mérité de la patrie. Tandis que dans l'enceinte de la représentation nationale, *la réparation honorable des torts préparait la réconciliation des cœurs*, au dehors tout présentait l'image non pas de la confusion et du désordre, mais celle d'*un peuple énergique qui défendait ses droits et sa liberté.* »

A cette humble proposition de désarmement, la Commune répondit, le 2 juin, en faisant entourer la Convention par les canonniers d'Henriot qui avaient l'ordre de ne rendre la liberté aux représentants qu'après avoir obtenu un décret de proscription contre la Gironde. Deux fois l'Assemblée essaya de sortir, avec son président Hérault de Séchelles en tête ; deux fois elle fut repoussée. Marat lui présenta un décret tendant à mettre en état d'arrestation deux ministres et trente et un membres de

la droite (1); ce décret fut adopté. Du reste, la droite n'était pas tout entière à son poste ; un assez grand nombre de Girondins, prévenus la veille, s'étaient abstenus de paraître à la séance ; ils avaient été se cacher chez leurs amis ou avaient pris la fuite dans leurs départements. En agissant ainsi, ils avaient sauvé leur vie et s'étaient réservés pour des temps meilleurs; mais peut-être auraient-ils sauvé la vie de leurs collègues en allant où les appelaient leur devoir et leur mandat. Si la Convention avait eu une majorité capable de tenir ferme, il est probable qu'elle eût lassé les assiégeants et dominé l'émeute.

Ainsi la Gironde succomba de la même manière qu'elle avait toujours été vaincue, par une défaillance, parce que ses actes étaient moins énergiques que ses paroles, et sa persévérance plus faible que ses projets. Elle a rencontré dans l'histoire beaucoup de sympathies ; mais par une injustice singulière, ces sympathies lui viennent lorsqu'elle détruit la constitution et la quittent lorsqu'elle résiste à la Commune. On semble croire que si elle n'eût pas été

(1) Clavière, Lebrun, Gensonné, Guadet, Brissot, Gorsas, Pétion, Vergniaud, Salles, Barbaroux, Chambon, Buzot, Birotteau, Lidon, Rabaud, Lasource, Grangeneuve, Lehardy, Lesage, Louvet, Valazé, Doulcet, Kervelegan, Gardien, Rabaud-Saint-Etienne, Boileau, Bertrand, Vigée, Mollevaut, Larivière, Gomaire, Bergoing.



éliminée de la Convention, la défense de la patrie eût été compromise. Les Girondins ne méritent pas d'être chargés de cette accusation ; ils ont commis, dans leur carrière, assez de fautes pour qu'on leur laisse l'honneur du patriotisme ; ils ont droit à cet honneur, car ils aimaient la France avec dévouement et, s'ils étaient restés debout, ils l'auraient sauvée à meilleur marché que la Montagne. Ils n'auraient épargné, à la frontière, aucun sacrifice ; mais, au-dedans, ils auraient respecté la vie des citoyens. Les douleurs de la guerre civile eussent été abrégées, et la Convention eût retenu dans les liens de l'obéissance les provinces prêtes à se soulever contre le joug de l'extrême gauche.

Au contraire, le décret du 2 juin enflamma des séditions nouvelles sur plusieurs points du territoire. A la voix des représentants qui avaient fui la proscription, Caen, Bordeaux, Lyon, Marseille prirent les armes ; le mouvement s'étendit à plus de cinquante départements. La Convention s'aperçut que Paris n'était pas la France, et qu'en rejetant de son sein des membres régulièrement nommés, elle avait violé le droit des électeurs. Son autorité légale était amoindrie et pouvait être contestée. Pour la relever, elle se hâta de voter une constitution et de la soumettre à l'approbation du peuple. Elle comptait que ce plébiscite lui donnerait la ma-

jorité et que l'audace de ses adversaires en serait abattue.

La nouvelle constitution fut présentée à l'acceptation des assemblées primaires le 24 juin 1793; elle était précédée d'une déclaration des droits qui reproduisait, avec quelques additions démocratiques, la déclaration de 1791. Il y avait un droit de plus : l'égalité. La souveraineté était placée dans le peuple; tout individu convaincu d'avoir usurpé la souveraineté, devait être « *à l'instant mis à mort par les hommes libres* ». Le peuple conservait le droit de toujours revoir et changer sa constitution, attendu qu'une génération « ne peut assujettir à ses lois les générations futures ». Le dernier article était ainsi conçu : « Quand le gouvernement viole les droits du peuple, *l'insurrection est pour le peuple, et pour chaque portion du peuple, le plus sacré des droits et le plus indispensable des devoirs.* »

Le texte de la constitution était conforme à l'esprit du préambule. L'exercice des droits de citoyen français était accordé « à tout homme né et domicilié en France, âgé de vingt et un ans, *à tout étranger âgé de vingt et un ans qui, domicilié en France depuis une année, y vivait de son travail, ou achetait une propriété, ou épousait une Française, ou adoptait un enfant, ou nourrissait un vieillard* ». Le suffrage était direct. Il y avait un

député à raison de 40,000 individus. Les colléges électoraux s'assemblaient de plein droit, tous les ans, le 1er mai, pour renouveler le Corps législatif. La loi n'était que *proposée* par le Corps législatif; elle devenait exécutoire si, quarante jours après avoir été *provisoirement* arrêtée, le dixième des assemblées primaires de la majorité des départements n'avait pas réclamé. En cas de réclamation, le Corps législatif devait convoquer les assemblées primaires. Le Conseil exécutif était composé de vingt-quatre membres choisis par le Corps législatif sur une liste de candidatures dressée par les assemblées électorales. Il était renouvelé par moitié tous les ans.

Cette constitution n'était applicable ni au temps dans lequel elle était décrétée, ni au peuple pour lequel elle était faite. Elle supposait chez l'universalité des citoyens une perfection de lumières qui ne s'y recontrera sans doute jamais, et une oisiveté qui n'est pas compatible avec l'organisation des sociétés modernes. Tous les électeurs peuvent se trouver aptes à désigner celui de leurs concitoyens qui leur paraît digne de confiance; mais il est difficile que tous soient capables de délibérer sur les lois. Pour que le peuple intervienne quotidiennement dans les affaires publiques, il faut qu'il soit dispensé de l'obligation de gagner sa vie; la politique est mauvaise compagne du travail, et quand on prend trop

souvent la route qui mène au scrutin, on oublie celle qui conduit à l'atelier. Dans les républiques grecques, l'esclavage nourrissait les citoyens actifs, et c'est par là surtout que ces républiques ont péri. Pour qu'une nation soit prospère, il est indispensable que chacun exerce librement le métier qui lui est propre ; il n'est pas nécessaire que tout le monde veuille faire le même métier, celui de gouverner.

Cependant la Constitution de 93 fut généralement acceptée (1) ; les uns l'adoptèrent, parce que ses dispositions démocratiques étaient d'accord avec leurs doctrines ; les autres, parce qu'en rentrant dans un régime légal, ils espéraient échapper à l'arbitraire de la dictature. Ce vote découragea les Girondins ; ils renoncèrent à leur lutte contre la Convention ; Caen et Bordeaux qui étaient le siége de leur résistance, se soumirent. Les appels à la révolte, semés par les Girondins, eurent seulement pour résultat d'armer le bras de Charlotte Corday qui, en frappant Marat, crut délivrer la France des proscriptions. On s'imaginait alors que, pour arrêter la marche des événements, il suffisait de faire

(1) Les cent vingt habitants de la commune de Saint-Donan (district de Saint-Brieuc, département des Côtes-du-Nord) eurent la hardiesse de refuser la constitution et de demander le fils de Louis XVI pour roi.

disparaître quelques individus (1). Charlotte Corday avait agi, poussée par la même hallucination que les Montagnards qui croyaient éteindre le royalisme en frappant les royalistes, et qui s'étonnaient de ne pas voir diminuer les séditions à chaque vide ouvert dans les rangs de leurs adversaires.

Malgré l'échec de l'insurrection girondine, la république était toujours en péril. Tandis que Condé, Valenciennes et Mayence tombaient au pouvoir des alliés, Lyon se soulevait, armait vingt mille hommes et appelait le roi de Sardaigne à son secours ; Toulon ouvrait ses portes aux Anglais ; la Corse, agitée par Paoli, essayait de se détacher de la France ; les Vendéens proclamaient Louis XVII, s'emparaient de Saumur et battaient les républicains à Châtillon et à Coron.

En même temps, les décrets qui avaient détruit à l'intérieur la liberté du commerce portaient leurs fruits ; les marchands préféraient ne rien vendre que d'être payés en assignats ; les grains pour lesquels les conseils généraux avaient établi des prix *maxima*, restaient cachés au fond des magasins ; la résistance des intérêts était plus âpre encore que celle des opinions, et la famine prenait rapidement possession de la France.

---

(1) Charlotte Corday disait dans son interrogatoire : « J'ai tué un homme pour en sauver cent mille. »

Acculée à cette terrible situation, la Convention ne pouvait plus revenir en arrière, ni reprendre cette politique modérée qui, six mois plus tôt, eût épargné tant de misères; elle fut obligée, pour trouver le salut, d'aggraver les causes du mal et de gouverner exclusivement avec des procédés révolutionnaires. Depuis la chute de la Gironde, le centre n'avait plus la parole; les Montagnards s'emparèrent du comité de salut public (1er août 1793); ils y firent entrer les hommes les plus compromis, partant les plus intéressés à vaincre la contre-révolution. Heureusement, à côté de Robespierre, de Jean-Bon-Saint-André, de Saint-Just et de Couthon, se rencontra Carnot, dont le génie n'était pas obscurci par la haine et qui organisa l'armée pendant que ses collègues décimaient la nation (1). Les divers comités permanents furent épurés, comme celui de salut public, et une même pensée de guerre à outrance inspira tous les décrets de l'Assemblée.

Les étrangers appartenant aux pays en lutte avec la république et non domiciliés en France avant le 14 juillet 1789, furent mis en état d'arrestation; Pitt fut déclaré l'ennemi du genre humain; l'entrée

(1) Robespierre commença l'usage de son pouvoir en faisant envoyer devant le tribunal révolutionnaire, c'est-à-dire à l'échafaud, la reine Marie-Antoinette et les députés incarcérés le 2 juin.

en France de toute marchandise anglaise fut interdite. Ordre fut donné de transporter en poste dans la Vendée la garnison de Mayence; les forêts de ce pays furent abattues, les récoltes coupées, les bestiaux saisis; tous les citoyens des départements voisins, depuis seize ans jusqu'à soixante, furent mis en réquisition pour marcher sur les insurgés.

Tous les officiers de santé, pharmaciens, chirurgiens et médecins, furent mis à la disposition du ministre de la guerre. La levée en masse fut décretée le 16 août et organisée le 23. Tous les Français furent déclarés en réquisition permanente pour le service des armées. « Les jeunes gens, disait le décret, iront au combat; les hommes mariés forgeront les armes et transporteront les subsistances; les femmes feront les tentes et les habits, et serviront dans les hôpitaux; les enfants mettront le vieux linge en charpie, les vieillards se feront porter sur les places publiques pour exciter le courage des guerriers, prêcher la haine des rois et l'amour de la république. Les maisons nationales seront converties en casernes, les places publiques en ateliers; le sol des caves sera lessivé pour en extraire du salpêtre. »

Pour rétablir le cours des assignats, on en retira la moitié de la circulation et on rendit plus sévères les peines prononcées contre ceux qui étaient convaincus d'en avoir refusé en paiement, d'en avoir

donné ou reçu à une perte quelconque. Un emprunt forcé et progressif fut établi sur les revenus ; la gradation était si rapide que, pour neuf mille francs de rente, la taxe atteignait le chiffre de quatre mille cinq cents francs.

Le *maximum* fut étendu à toutes les denrées de première nécessité ; les marchands furent obligés de vendre, sous peine d'être déclarés suspects ; la mort fut décrétée contre les accapareurs. Le tableau des productions en grains de chaque district fut dressé par le Comité de salut public ; le nécessaire de chaque département fut évalué et le superflu soumis aux réquisitions.

Le 24 août, le grand livre de la dette publique fut créé. Conformément au rapport de Cambon, toutes les créances de l'Etat, quelle que fût leur date, se trouvèrent confondues en une seule créance portant le même intérêt et non remboursable. Cette mesure n'était pas seulement destinée à ramener l'ordre et la clarté dans les finances ; elle avait aussi pour but de confondre les dettes de la république avec celles de la monarchie et d'intéresser au maintien du gouvernement les créanciers du Trésor.

Enfin, la mise à exécution de la constitution fut ajournée (1), et il fut décrété que le gouvernement

(1) C'était le contraire de ce qu'avaient demandé les assemblées primaires qui, en votant pour la constitution, avaient exprimé le vœu qu'elle fût immédiatement appliquée.

serait révolutionnaire jusqu'à la paix. Le conseil exécutif, les ministres, les généraux, les corps constitués furent placés sous la surveillance du comité du salut public (10 octobre 1793). Les généraux en chef furent nommés par la Convention elle-même, sur la présentation du comité de salut public. Les délais pour l'exécution des lois furent fixés; la violation des délais était punie comme un attentat à la liberté.

Les agents inférieurs du gouvernement, même ceux qui n'avaient aucun caractère public, tels que les chefs de bureaux, secrétaires et commis de la Convention, du conseil exécutif et des diverses administrations centrales, furent déclarés responsables de toutes négligences ou infractions commises dans l'exécution des lois; en cas de culpabilité, ils étaient frappés, pour trois années, d'une amende montant au tiers de leur revenu.

Tel fut l'ensemble des mesures de défense prises par la Convention ou plutôt enregistrées par elle (1).

---

(1) Ce fut dans cette période qu'elle décréta un nouveau calendrier; l'ère républicaine commença le 22 septembre 1792; les mois changèrent de nom et s'appelèrent : *vendémiaire*, *brumaire*, *frimaire*, *nivôse*, *pluviôse*, *ventôse*, *germinal*, *floréal*, *prairial*, *messidor*, *thermidor*, *fructidor*. Ils étaient égaux et on avait placé à la fin de l'année cinq jours complémentaires. Les semaines avaient dix jours et prenaient le nom de *décades*. Tout cela était ingénieux; mais c'était une prétention bien naïve que de vouloir réformer, par un décret, une habitude contractée depuis des siècles.

Lorsque les comités apportaient un de ces redoutables décrets qui réquisitionnaient contre l'ennemi toutes les forces de la France, la tribune restait muette et les députés votaient sans débats, courbant la tête devant le danger de la patrie. Le silence du parlement contribua à assurer la victoire ; s'il avait fallu discuter en plein forum les détails de l'armement national, la Convention eût été envahie par les soldats des alliés avant d'avoir eu le temps de faire lever un seul homme. Ce qui est une garantie pendant la paix devient un obstacle pendant la guerre ; rien n'est plus nuisible à la rapide organisation d'un peuple que ce minutieux esprit de critique qui anime souvent les Assemblées et fait que les lois y passent par miettes comme à travers un crible.

Pendant que Carnot lançait quatorze armées sur la coalition et assurait l'indépendance de la république, la Montagne se partageait en trois factions ; Robespierre, Hébert et Danton se disputaient l'héritage des Girondins ; chacun d'eux voulait rester seul maître du pouvoir.

Robespierre s'appuyait à la fois sur la Commune qu'il séduisait par son dogmatisme inflexible, et sur l'Assemblée qu'il dominait par sa réputation d'intégrité. Hébert était soutenu par le bas peuple dont il parlait la langue et flattait les instincts ir-

religieux dans le *Père Duchesne* (1). Danton, l'ancien septembriseur, s'était enrichi dans une mission en Belgique et avait acheté à Bar-sur-Aube une propriété où il oubliait volontiers les fatigues du champ de bataille parlementaire. Il était devenu modéré, n'allait plus dans les clubs et parlait de finir la révolution. La popularité l'avait abandonné ; ses partisans étaient réduits à un petit nombre de gens de lettres et de viveurs auxquels il donnait à dîner.

Robespierre étant le plus fort, attaqua le premier; il visa d'abord Hébert, parce qu'il avait besoin, contre lui, du concours de Danton, tandis que pour frapper Danton, il n'avait besoin de personne. Il accusa les Hébertistes de chercher à dégrader le peuple par l'athéisme et de favoriser l'étranger par l'anarchie.

En présence de cette dénonciation, Hébert essaya d'organiser une insurrection, il échoua ; la Convention le fit arrêter et le livra au tribunal révolutionnaire qui le fit exécuter avec Ronsin, Vincent,

---

(1) Hébert et Chaumette avaient inventé le culte de la déesse Raison pour remplacer la religion catholique. A leur instigation, le peuple s'était rué sur les églises, avait brisé les vases sacrés, déchiré les vêtements sacerdotaux et abattu les statues des saints. Un jour, les Hébertistes avaient célébré une fête dans la cathédrale de Paris ; sur le maître-autel ils avaient fait monter une ancienne danseuse, la Maillard, en bonnet rouge et jupe courte ; autour d'elle étaient groupées des actrices de l'Opéra, qui chantaient des refrains patriotiques ou licencieux.

Chaumette, Momoro et Anacharsis Clootz (24 mars 1794).

Restaient les Dantonistes ; Saint-Just dressa, sous la dictée de Robespierre, leur acte d'accusation, et le 30 mars, la Convention renvoya devant le tribunal révolutionnaire, Danton, Camille Desmoulins, Hérault de Séchelles, Philippeaux, Lacroix, Fabre d'Eglantine, « comme prévenus de complicité avec d'Orléans, Dumouriez et les ennemis de la république, de conspiration tendant à rétablir la monarchie, à détruire la représentation nationale et le gouvernement républicain ».

Robespierre demeurait seul ; tous les partis avaient été détruits par le sien ; il régnait dans la Convention, dans la commune et dans les clubs ; il pouvait se croire définitivement maître du pouvoir. Mais la situation qui lui avait permis d'arriver jusque-là, allait changer. Sans être partout vaincue, la coalition avait partout reculé. Les Anglais avaient été battus à Hondschoote ; les Autrichiens avaient été rejetés au-delà du Rhin, et Hoche avait envahi le Palatinat ; Bordeaux, Lyon et Toulon étaient rentrés au pouvoir des Français ; les Vendéens avaient été refoulés dans le Bocage par les soldats de Kléber.

L'unité nationale et l'intégrité du territoire étaient donc assurées au moment où Robespierre saisissait la dictature. Il était tard pour invoquer l'urgence

du péril public et l'excuse du patriotisme. La conduite de Robespierre fut épiée par les Montagnards avec une défiance nouvelle ; on le vit se poser en réformateur de la société, prendre en main la cause de la vertu et de la religion, organiser le culte de l'Etre suprême, et combiner le mysticisme avec la terreur pour affermir son autorité. Le plan ne manquait pas d'habileté vis-à-vis des masses ; après deux ans d'impiété publique, la nation avait besoin de changer de passion et de réagir contre l'athéisme ; mais les Conventionnels n'étaient pas gens à se laisser séduire par les comédies religieuses dans lesquelles le député d'Arras jouait le rôle de grand-prêtre ; ces démonstrations leur déplaisaient, non-seulement parce que Robespierre y figurait comme leur souverain maître à tous, mais encore parce qu'elles ramenaient un culte d'Etat. La Montagne était convaincue qu'il fallait tenir la religion très-loin des affaires publiques ; elle commença dès lors à chercher les moyens d'arrêter la fortune de Robespierre. Décimée par la proscription des Hébertistes et des Dantonistes, elle ne se sentait pas assez forte pour engager seule la lutte. Des propositions d'alliance furent faites aux membres de la droite et du Marais qui hésitaient à les accepter, lorsque Robespierre lui-même facilita l'union et précipita sa chute, en voulant prévenir ses adversaires.

Le 10 juin 1794 (22 prairial an II), il fit présenter à la Convention un rapport et un décret qui livraient tous les représentants à la merci du tribunal révolutionnaire. « Le nouveau code criminel, disait Couthon dans le rapport, est l'ouvrage des conspirateurs les plus infâmes de l'Assemblée constituante. Il a changé les termes de la jurisprudence plutôt que l'esprit, et en a calculé les dispositions sur l'intérêt des riches et des factions beaucoup plus que sur celui de la justice et de la vérité. *La faction immortelle des indulgents*, qui se confond avec toutes les autres, n'a cessé de prendre sous sa sauvegarde les maximes protectrices des traîtres; l'activité de la justice, sans proportion avec celle des ennemis de la patrie et avec leur multitude innombrable, a toujours laissé flottantes les destinées de la république. Le tribunal révolutionnaire, longtemps paralysé, a justifié son titre *plutôt par le civisme de ses membres* que par les formes de son organisation sur laquelle ont puissamment influé les conspirateurs mêmes, que la conscience de leurs crimes forçait à le redouter. Le régime du despotisme avait créé une vérité judiciaire qui n'était point la vérité morale et naturelle et qui cependant décidait seule, avec les passions, du sort de l'innocence et du crime. *L'évidence n'avait pas le droit de convaincre sans témoins ni sans écrits, et le mensonge environné de ce cortége avait celui de*

dicter les arrêts de la justice. La judicature était une espèce de sacerdoce fondé sur l'erreur, et la justice, une fausse religion qui consistait tout entière en dogmes, en rites et en mystères, et dont la morale était bannie. »

Le texte du décret était en harmonie avec cet exposé des motifs. Le nombre des juges et des jurés du tribunal révolutionnaire était augmenté. Le tribunal était chargé de juger *tous les ennemis du peuple.* Les ennemis du peuple étaient ceux qui cherchaient à anéantir la liberté par la force ou par la ruse. Devaient être réputés ennemis du peuple : ceux qui auraient provoqué le rétablissement de la royauté, ou cherché à avilir ou à dissoudre la Convention nationale et le gouvernement révolutionnaire et républicain; ceux qui auraient trahi la république dans le commandement des places et des armées; ceux qui auraient cherché à empêcher les approvisionnements de Paris ou à causer la disette dans la république; ceux qui auraient secondé les projets des ennemis de la France soit en favorisant la retraite et l'impunité des conspirateurs et de l'aristocratie, soit *en persécutant et calomniant le patriotisme*; ceux qui auraient trompé le peuple ou les représentants du peuple pour les induire à des démarches contraires aux intérêts de la liberté; *ceux qui auraient cherché à inspirer le découragement;* ceux qui auraient

répandu de fausses nouvelles ; ceux qui auraient cherché à égarer l'opinion et à empêcher l'instruction du peuple, à dépraver les mœurs, et à corrompre la conscience publique, *à altérer l'énergie et la pureté des principes révolutionnaires et républicains* ; enfin, tous ceux qui, par quelques moyens que ce fût et de quelques dehors qu'ils se couvrissent, auraient attenté à la liberté, à l'unité, ou à la sûreté de la république.

La seule peine que le tribunal pût prononcer était la mort. La règle des jugements était « la conscience des jurés éclairée par l'amour de la patrie, la procédure, les moyens simples que le bon sens indique ». *La formalité de l'audition des témoins était supprimée à moins qu'elle ne fût nécessaire « soit pour découvrir des complices, soit pour d'autres considérations majeures d'intérêt public.* La loi donnait pour défenseurs aux patriotes calomniés des jurés patriotes ; elle n'en accordait point aux conspirateurs ».

Le comité de salut public, le comité de sûreté générale, les députés commissaires de la Convention et l'accusateur public lui-même avaient le droit de traduire tous les suspects à la barre du tribunal révolutionnaire.

Cette dernière disposition avait pour but de dépouiller la Convention du lambeau d'immunité parlementaire qui lui était resté, lorsqu'elle s'était

réservé le privilége de décréter seule la mise en accusation de ses membres. La pensée de Robespierre se montrait là si claire qu'une indignation générale éclata dans l'Assemblée; le décret fut voté sous la pression de la surprise et de la crainte : mais le lendemain on rétablit la prérogative des représentants de ne pouvoir être accusés que par l'Assemblée.

Les négociations engagées contre Robespierre reprirent avec activité; conduites par Barrère, Tallien, Vadier, Bourdon, Legendre, elles réunirent d'autant plus facilement une majorité que, par la loi du 22 prairial, Robespierre avait osé menacer tous ses collègues indistinctement; il ne voulait plus, comme au 31 mai, décimer un parti, la Gironde, ni comme au 24 mars, détruire une faction, celle d'Hébert, ni comme au 30 mars, faire disparaître un groupe, celui des Dantonistes, il voulait choisir à son gré, dans chaque parti, les hommes qui le gêneraient, pour les envoyer à la mort. Aucune portion de l'Assemblée n'avait intérêt à le suivre dans ce nouveau système de proscription ; toutes avaient avantage à l'abandonner ; il ne garda autour de lui que quelques fanatiques comme Saint-Just, Couthon, Lebas. L'union se fit entre les débris de la Gironde et de la Montagne; le Marais qui avait été moins épuré que la droite et que la gauche, apporta l'appoint considérable de ses voix,

et un plan de campagne fut définitivement arrêté.

Il fallait avant tout obliger Robespierre à se compromettre et à se prononcer contre la Convention ; il s'était toujours montré si prudent jusqu'alors que l'entreprise était difficile. Vadier s'en chargea ; c'était un disciple fidèle de Voltaire et de Diderot ; avec leur haine des idées religieuses, il avait recueilli leur habileté d'épigramme ; Vadier attaqua Robespierre dans son orgueil et dans ses récentes chimères ; il fit à la Convention un rapport concluant à la mise en accusation d'un ancien Chartreux, Dom Gerle et d'une vieille folle, Catherine Théot, qui prêchaient, dans un grenier, les mystères du culte inventé par le dictateur. L'Assemblée vota les poursuites et souligna de ses applaudissements les plaisanteries dirigées par Vadier contre la fête de l'Etre suprême.

Robespierre se sentit profondément atteint par le rapport de Vadier et par la mise en accusation de ses adeptes ; sa vanité blessée l'empêcha de voir le piége tendu sous ses pas ; il cessa de paraître aux séances de la Convention, s'enferma au club des Jacobins et y prépara un coup de main contre « les hommes corrompus » qui l'empêchaient de régénérer la société.

C'était l'occasion qu'attendaient les chefs du mouvement ; le 7 juillet, Barrère invita l'Assemblée à se mettre en garde contre les complots qui se

préparaient; le 9, il interpella directement Robespierre et le somma de venir expliquer sa conduite à la Convention. Saint-Just était alors en mission aux armées; Robespierre le pressa de revenir et, après s'être consulté avec lui, résolut de faire encore une fois l'épreuve de son influence sur l'Assemblée; le 8 thermidor (26 juillet 1794) il parut à la tribune et, dans un long discours, développa audacieusement sa politique : « Une coalition s'est formée, dit-il, pour perdre les patriotes et la patrie. Quel est le remède à ce mal? *Punir les traîtres*, renouveler les bureaux du comité de sûreté générale, *épurer ce comité* et le subordonner au comité de salut public; *épurer le comité de salut public lui-même; épurer toutes les factions.* »

La Convention écouta ce discours en silence, refusa de le faire imprimer et le renvoya à l'examen des comités, c'est-à-dire de ceux-là même qu'accusait Robespierre. L'échec était sérieux; le soir, le club des Jacobins délibéra sur les mesures à prendre pour briser la résistance des représentants; on décida que, le lendemain, Saint-Just ferait une nouvelle tentative oratoire et que, s'il ne réussissait pas, on aurait recours à l'insurrection. Les préparatifs d'un nouveau 31 mai furent immédiatement commencés; ils ne restèrent pas ignorés des thermidoriens; Tallien, Barrère, Bourdon, Vadier, se souvenant du passé, prirent des renseignements

exacts sur les projets des Jacobins et les transmirent à leurs collègues, au moment où la séance du 9 thermidor allait s'ouvrir. La Convention comprit qu'elle était perdue si elle hésitait un instant; elle refusa d'entendre Saint-Just et décréta que Dumas, président du tribunal révolutionnaire, Henriot, Boulanger, Lavalette, Dufraise, chefs de la garde nationale, seraient mis sur le champ en état d'arrestation.

Puis vint le tour de celui que Tallien appelait le tyran; l'arrestation de Robespierre fut votée à l'unanimité et entraîna quelques instants après, celle de Saint-Just, Couthon, Lebas, Robespierre jeune. L'Assemblée les livra elle-même à la gendarmerie qu'elle avait fait prévenir.

Cependant l'insurrection s'ébranla, en apprenant que ses chefs avaient été frappés. Des officiers municipaux se rendirent aux diverses prisons dans lesquelles Robespierre et ses collègues avaient été placés; ils les firent mettre en liberté et les ramenèrent en triomphe à l'Hôtel-de-Ville. Les soldats d'Henriot, conduits d'abord par Coffinhal, puis commandés par Henriot lui-même, traînèrent leurs canons devant les portes de l'Assemblée et la cernèrent comme au 2 juin. Mais il y avait dans leurs rangs beaucoup d'indécision; le bruit s'était répandu qu'en cette journée la Convention combattait pour la liberté. Les accusations de tyrannie, habilement semées contre Robespierre, avaient produit leur

effet sur les masses; lorsque Bourdon de l'Oise se jetant, avec quelques-uns de ses collègues, au milieu des insurgés, leur eut montré qu'ils avaient à choisir entre la liberté avec l'Assemblée ou la dictature avec Robespierre, la voix d'Henriot ne fut plus écoutée; les canonniers refusèrent de tirer sur la représentation nationale et retournèrent à l'Hôtel-de-Ville.

La Convention délivrée se hâta de mettre hors la loi Robespierre et tous ceux qui s'étaient soustraits au décret d'arrestation rendu contre eux; le maire, les officiers municipaux et les notables de Paris qui avaient pris part à la rébellion ou reçu au milieu d'eux des individus décrétés d'arrestation, furent également mis hors la loi. Le député Barras fut nommé commandant général de la force armée de Paris; enfin la Convention invita les sections de Paris à se rallier autour d'elle. L'appel fut entendu dans tous les quartiers riches; de nombreux bataillons se réunirent, vinrent prêter serment de fidélité à la Convention, et marchèrent ensuite sur l'Hôtel-de-Ville; la lutte ne fut pas longue; l'énergie des représentants avait refroidi l'ardeur des insurgés. Les conspirateurs furent arrêtés et envoyés à l'échafaud au nombre de vingt-deux (10 thermidor).

C'est ce qu'on est convenu d'appeler la fin du

régime de la terreur. Il est certain que, trois jours après, la terrible loi du 22 prairial fut rapportée ; mais le tribunal extraordinaire continua de fonctionner, l'échafaud resta dressé (1), et il est peut-être juste de dire que la réaction thermidorienne déplaça la terreur sans la faire encore entièrement disparaître. En effet les sentiments de justice et d'humanité ne se relèvent pas si vite, quand une fois ils ont été faussés. Les conventionnels qui avaient conduit la campagne contre Robespierre n'étaient point animés par cette ardeur de pitié qui avait inspiré autrefois les pages célèbres du *Vieux cordelier*; ils agissaient sous la menace d'un danger personnel et prochain. Tant qu'il était resté des chefs debout dans la convention, tant qu'il y avait eu des Vergniaud, des Gensonné, des Hébert, des Danton, des Camille Desmoulins, la masse des obscurs avait pu vivre sans inquiétude ; mais les chefs, en tombant, avaient laissé les soldats au premier rang et désigné de nouveaux ennemis aux coups de Robespierre.

Le 9 thermidor vit donc l'issue d'un duel engagé entre une assemblée et un homme ; l'homme fut vaincu, mais rien de ce qui avait été fait sous son règne ne fut désavoué. Dans la proclamation rédi-

(1) Il fut seulement enlevé de la place du Trône où la Commune l'avait mis et rétabli sur la place de la Révolution.

gée, le 10 thermidor, après la victoire, les députés disaient au pays : « *Le 31 mai, le peuple fit sa révolution ; le 9 thermidor, la Convention a fait la sienne; la liberté a applaudi également à toutes les deux.* » La Convention répétait les maximes détestables de salut public inventées par Couthon et Saint-Just : « Un homme, n'est qu'un homme devant la loi; et tout usurpateur des droits du peuple n'est pas un homme, mais un coupable qui doit disparaître. »

Cependant la terreur, en s'étendant, après la chute de Robespierre, aux Jacobins qui opprimaient le pays depuis le 31 mai, rétablit l'équilibre entre les partis (1); elle permit à ceux qui jusqu'alors avaient été constamment proscrits de se réunir, d'élever la voix et de plaider leur cause; un courant d'opinion formé par les Girondins et les Feuillants poussa les Thermidoriens vers l'abrogation des lois révolutionnaires; quelques garanties furent accordées aux suspects. Tous ceux qui avaient été arrêtés depuis la loi du 22 prairial pour des motifs non désignés dans la loi du 17 septembre 1793 furent mis en liberté. Ils étaient

(1) Le 10 thermidor, soixante membres de la Commune furent conduits à l'échafaud, en masse et sans jugement. Le même jour, la formalité de la reconnaissance de deux officiers municipaux pour constater l'identité des individus mis hors la loi fut abrogée à l'égard de tous les individus en état de rébellion contre l'Assemblée.

huit mille. Les juges et les jurés du tribunal extraordinaire furent changés. Les comités de surveillance furent obligés de donner aux détenus ou à leurs parents et amis copie des motifs de l'arrestation.

La Convention prit en même temps ses précautions contre un retour offensif de l'émeute. Les fonctions de commandant général et celles de chef de légion de la garde nationale de Paris furent supprimées; l'état-major de cette garde fut composé de cinq membres, renouvelé tous les cinq jours; les plus anciens d'âge exercèrent, à tour de rôle, le commandement en chef; le bureau de l'état-major fut établi près de l'Assemblée. — Le pouvoir de la Commune de Paris fut détruit. La surveillance et la direction des écoles, des travaux publics, des hôpitaux, des manufactures d'armes et des maisons d'arrêt de Paris furent directement confiées aux comités de la Convention, ainsi que la perception des revenus et l'acquittement des dépenses de la commune. Deux commissions municipales, nommées par l'Assemblée et placées sous la surveillance du directoire départemental, furent seulement chargées l'une de la partie administrative de la police, l'autre de l'assiette et de la répartition des contributions.

En limitant et en divisant ainsi l'autorité de l'Hôtel-de-Ville, la Convention n'avait fait que suivre



les règles appliquées à ses propres comités dont le nombre avait été augmenté et les attributions rigoureusement définies. Il n'y avait plus un comité de salut public dominant et dirigeant tous les autres ; il y avait seize comités investis de mandats spéciaux. La direction des affaires extérieures, la levée et l'organisation des troupes de terre et de mer avaient été maintenues au comité de salut public, mais la police appartenait au comité de sûreté générale; quarante-huit membres s'occupaient des finances, seize de la législation, seize de l'instruction publique, douze du commerce et des approvisionnements, douze des travaux publics, douze de la marine et des colonies, etc. Le renouvellement des membres avait lieu chaque mois par quart. Nul comité ne tenant sous sa main, d'une manière permanente, les ressorts généraux de l'administration, tous étaient obligés de rester dépendants de la Convention.

Cette répartition des affaires permit à l'Assemblée de porter ses regards sur des questions trop longtemps négligées. Elle s'aperçut que, sous prétexte de détruire les signes de la féodalité, des actes de vandalisme se commettaient dans les anciens châteaux, dans les bibliothèques et dans les musées ; elle les réprima. Au milieu des douleurs de la guerre, l'instruction publique était tombée dans un abandon complet. Une école centrale des travaux

publics fut créée (1), et une organisation nouvelle des écoles primaires fut décrétée. Il devait y avoir une école par mille habitants, et une école supplémentaire dans les lieux où la population n'était pas agglomérée. Les instituteurs et institutrices étaient nommés par un jury composé de trois pères de famille; l'administration du district avait le droit de ne pas confirmer l'élection. L'enseignement comprenait : la lecture, l'écriture, l'étude de la déclaration des droits et de la constitution, des instructions élémentaires sur la morale républicaine, les éléments de la langue française, les règles du calcul simple et de l'arpentage, les éléments de la géographie et de l'histoire des peuples libres, des notions sur les principaux phénomènes de la nature. En outre, les élèves devaient faire des exercices gymnastiques, et leurs maîtres étaient chargés de les conduire dans les manufactures et les ateliers pour leur donner le goût de l'industrie. Une école des langues orientales vivantes fut établie pour l'enseignement de l'arabe littéraire et vulgaire, du turc et du tartare de Crimée, du persan et du malais. L'école normale fut créée pour donner « à tous les citoyens déjà instruits dans les sciences utiles » les règles de l'art d'enseigner.

---

(1) Le 15 fructidor an III (1er septembre 1795), elle prit le nom d'École polytechnique.

L'union qui s'était maintenue dans l'Assemblée après thermidor, avait été profitable au pays ; elle avait permis de ramener un peu d'ordre dans l'administration et de reconstituer une partie de l'enseignement public ; mais elle ne pouvait durer longtemps. La majorité formée contre Robespierre a été une des plus factices qui se soient jamais créées dans un parlement ; embrassant des partis irréconciliables, elle devait se dissoudre à la première occasion. Les dissidences commencèrent au sujet du club des Jacobins.

Cette société avait perdu ses meilleurs chefs, mais elle avait gardé sa puissante organisation. Ayant survécu à la Commune, elle se crut appelée à hériter de sa dictature ; privée de la force publique qui avait assuré la domination de la municipalité, elle eut recours à des complots tramés hors de Paris et étendus à toutes les grandes villes. Les divers clubs de France s'entendirent pour provoquer un mouvement qui obligerait la Convention à se dissoudre. Le danger était d'autant plus sérieux qu'à défaut de Robespierre, de Saint-Just et de Couthon, les Jacobins avaient encore pour défenseurs Billaud-Varennes, Vadier, Collot-d'Herbois. Ceux-ci résistaient à toutes les mesures de répression proposées contre les clubs. Toutefois la conspiration devint si publique, qu'un premier décret fut adopté pour interdire « comme subversives du gouver-

nement toutes affiliations et toutes correspondances entre des sociétés » (25 vendémiaire an III, 16 octobre 1794). Un mois après, le 22 brumaire an III (11 novembre 1794), les séances des Jacobins furent suspendues ; elles ne devaient plus être reprises (1).

La suppression du club qui avait si longtemps gouverné Paris, l'Assemblée et la France, produisit un effet plus grand que la chute de Robespierre ; les Girondins et les royalistes n'hésitèrent plus à réclamer une réaction énergique contre le système révolutionnaire ; les Montagnards se plaignirent amèrement que l'on poussait la république à sa perte et Barrère, qui avait une grande puissance d'intrigue, se mit en campagne pour réorganiser le parti de la gauche. La majorité ne lui en donna pas le temps et s'assura le pouvoir, en modifiant la composition matérielle de l'Assemblée par une mesure inverse de celles qui avaient été employées jusqu'alors. Soixante-dix-neuf représentants, exclus de la Convention à diverses époques de la terreur, furent autorisés à venir reprendre leurs siéges (18 frimaire an III — 8 décembre 1794.)

(1) La salle des séances, consacrée d'abord à une école normale (5 pluviôse an III — 24 janvier 1795), fut ensuite condamnée à être démolie ; l'emplacement servit de marché sous le nom de *marché du 9 thermidor* (28 floréal et 6 messidor an III — 17 mai et 24 juin 1795).

Cet appoint fit brusquement pencher la balance à droite. Sans s'occuper du danger qu'il y a pour une grande nation à passer, en quelques jours, d'un régime à un autre, l'Assemblée rapporta en bloc et sans distinction les lois rendues depuis deux ans, sous le coup des nécessités publiques. Les decrets relatifs au *maximum* furent abrogés, ce qui livra subitement le consommateur à la merci du marchand (1) ; on rendit une liberté absolue à la presse et on toléra toutes les manifestations de la pensée, ce qui permit aux muscadins d'assommer dans les rues et à la société de Jéhu d'assassiner sur les grandes routes.

Tous les Girondins qui avaient échappé à la mort furent invités « à rentrer sur le champ dans le sein de la Convention ». Leurs indemnités leur furent remboursées à compter du dernier paiement qu'ils avaient reçu (18 ventôse an III). La rentrée de ces proscrits acheva de faire dévier la réaction à droite ; les Girondins avaient à venger des haines anciennes ; à leurs yeux, le 9 thermidor ne pouvait racheter le 31 mai. Ils demandèrent la mise en accusation de Barrère, de Billaud-Varennes, de Collot-d'Herbois, de Vadier ; la majorité l'accorda. Cepen-

(1) Tous les contemporains constatent que la suppression du maximum sans mesure transitoire profita à l'agiotage et créa une famine factice.

dant Barrère s'était prononcé contre Robespierre au 9 thermidor; Vadier avait rédigé le fameux rapport relatif à Catherine Théot; mais, en politique, les services rendus sont oubliés dès qu'on cesse d'en rendre et c'est sur les besoins des hommes, non sur leur reconnaissance qu'il faut compter.

Au moment où la Convention touchait au terme de son existence, une dernière lutte s'engageait entre la Gironde et la Montagne; les derniers survivants de ces deux partis dans lesquels la guillotine avait fait une égale trouée, retrouvaient encore la force de se disputer un pouvoir de quelques jours. La Montagne qui s'appelait alors *la Crête*, n'avait pas modifié ses procédés de combat; c'était toujours dans la rue qu'elle allait chercher ses alliés; mais la Gironde avait appris par une dure expérience que les Assemblées ont besoin d'être gardées, et quel levier c'est que l'émeute pour peser sur les consciences des représentants.

Le 1er germinal an III (20 mars 1795), lorsque les sections des faubourgs Saint-Antoine et Saint-Marceau se portèrent sur la Convention pour l'empêcher de juger Billaud-Varennes et ses co-accusés, elles rencontrèrent les sections de la rue Lepelletier et de la Butte-des-Moulins qui les dispersèrent. La Convention rétablit aussitôt la loi martiale et décréta la peine de la déportation contre quiconque

proférerait des cris séditieux ou menacerait la représentation nationale. Tout acte de violence contre la personne d'un représentant hors de ses fonctions fut puni de la déportation ; tout acte de violence contre la personne d'un représentant en fonctions fut puni de mort. Les sections durent se tenir prêtes à marcher au secours de la Convention dès que des attroupements se formeraient à proximité de la salle des séances ; il fut décidé que, dans le cas où l'Assemblée serait dispersée par la force, les représentants qui auraient conservé leur liberté, iraient se réunir à Châlons-sur-Marne.

Ces mesures qui prouvaient combien la Gironde avait mis à profit les leçons du passé la sauvèrent, mais ne l'empêchèrent pas d'être encore attaquée. Le 12 germinal (1er avril) une foule immense pénétra jusque dans la salle des délibérations, en réclamant du pain, la constitution de 93 et la liberté des représentants arrêtés. L'Assemblée, promptement délivrée par les sections fidèles, condamna à la déportation Collot-d'Herbois, Billaud-Varennes, Barrère et Vadier (1) et envoya au fort de Ham dix-sept membres de la gauche, soupçonnés d'avoir favorisé l'émeute. Le général Pichegru fut investi

(1) Collot-d'Herbois et Billaud-Varennes furent envoyés à Sinnamari ; Barrère et Vadier avaient conservé des amis ; ils obtinrent de rester à Rochefort.

du commandement en chef de la garde nationale, avec Barras et Merlin de Thionville pour adjoints. Toutefois, dans la proclamation adressée au peuple, les représentants crurent nécessaire de promettre qu'ils allaient s'occuper activement des subsistances et des lois organiques de la constitution de 93.

En effet la disette grandissait chaque jour, et l'ajournement de la constitution fournissait aux agitateurs un prétexte politique pour lancer le peuple contre l'Assemblée. Mais il ne pouvait convenir à la Gironde de mettre en pratique une constitution contraire à ses doctrines et préparée par le parti qui l'avait proscrite. Une fois l'émeute éloignée, elle ne se souvint de sa promesse que pour prendre des garanties contre ceux qui auraient pu en réclamer l'exécution ; le 21 germinal (10 avril) elle ordonna au comité de sûreté générale de faire désarmer sans délai « les hommes connus dans leurs sections comme ayant participé aux horreurs commises sous la tyrannie qui a précédé le 9 thermidor ». Les représentants en mission et, à leur défaut, les administrateurs de district furent chargés d'exécuter la même mesure dans les départements.

Il est toujours plus facile de distribuer des armes à la multitude que de les lui ôter ; c'est pourquoi les gouvernements qui font ces distributions sans exa-

men assument de lourdes responsabilités et préparent contre eux-mêmes ou contre leurs successeurs de sanglantes résistances. Les hommes que le décret de la Convention voulait atteindre, résolurent de se servir encore une fois de leurs armes et prirent d'autant mieux leurs précautions qu'ils allaient livrer leur dernière bataille. Le 1er prairial an III (20 mai 1795) les insurgés réussirent à forcer les portes de la Convention; ils se précipitèrent dans la salle des séances en réclamant : du pain, la proclamation immédiate de la Constitution de 93, l'arrestation des membres de tous les comités, la mise en liberté des députés détenus et la convocation d'une Assemblée législative.

La gendarmerie chargée de veiller à la sûreté de l'Assemblée, était impuissante à repousser une si grande masse d'assaillants ; à défaut de la force, plusieurs représentants eurent recours à la parole et essayèrent de faire comprendre à la foule le crime qu'elle commettait, le péril dans lequel elle jetait la patrie, en violant la représentation nationale. Les insurgés répondirent en assassinant un des orateurs, Féraud, dont la tête portée au bout d'une pique fut présentée au président Boissy-d'Anglas. Le président se découvrit avec respect ; cette muette protestation contre les bourreaux est un des plus beaux exemples de courage civil qu'ait racontés l'histoire. Craignant

pour leur vie, les députés de la droite avaient quitté la salle ; Boissy-d'Anglas ne voulut pas déserter la séance, mais il ne voulut pas non plus présider au vote des décrets que les Montagnards étaient prêts à accorder à l'émeute ; il quitta le fauteuil. Romme s'en empara et mit successivement aux voix tout ce que demandait le peuple : mise en liberté des patriotes incarcérés depuis le 9 thermidor pour leurs opinions ; suppression de toute la procédure criminelle commencée contre eux ; rappel de la loi relative au désarmement des terroristes ; interdiction de fabriquer des gâteaux, afin que toute la farine fût consacrée à faire du pain ; visites domiciliaires pour retrouver le numéraire et rétablir les assignats au pair de l'or.

La minorité adopta ces diverses mesures sans débats ; un secrétaire les rédigea en décrets et les présenta à Boissy-d'Anglas qui refusa de les signer. Tandis que seul, le courageux président de la Convention tenait tête à l'émeute, le député Legendre arriva avec les mêmes sections qui avaient déjà sauvé la droite, le 1er et le 12 germinal. Après une lutte de quelques instants, la salle fut évacuée, les Girondins rentrèrent et annulèrent tous les décrets votés pendant leur absence. Romme fut arrêté avec treize de ses collègues et déféré à un jury militaire.

L'émeute avait mieux réussi qu'en germinal ; elle

se retira dans ses quartiers, mais sans désarmer, et reparut de nouveau, le 2 prairial, devant la Convention ; celle-ci parlementa et fit reculer la foule en lui promettant de donner satisfaction à ses principaux griefs. Un décret fut immédiatement rendu pour interdire d'employer, dans Paris, la farine à un autre usage qu'à faire du pain et de la bouillie ; tous les traiteurs et pâtissiers furent tenus de verser leurs farines dans les magasins de l'agence des subsistances. On ordonna de recenser les farines dans toutes les communes afin que l'excédant des subsistances fût envoyé à Paris. Enfin la Convention déclara qu'elle commencerait à délibérer sur les lois organiques de la constitution de 93 à partir du 25 prairial. Ce dernier décret fut, sur le champ, proclamé aux citoyens qui entouraient la salle des séances, publié dans toutes les sections et envoyé à chaque département. L'engagement était précis, partant difficile à remplir. Aux époques d'agitation publique, il est rare que les assemblées puissent rester fidèles à leurs programmes ; elles subissent l'action de tant de causes diverses que leur volonté devient débile et leur jugement incertain ; elles se dirigent au hasard et souvent la voie qui leur paraissait courbe la veille leur paraît droite le lendemain. Lorsqu'elle promettait, pour la seconde fois, de promulguer l'acte constitutionnel de 93, la Convention était sincère. Troublée

par les réclamations persistantes du peuple de Paris, elle croyait urgent de céder ; mais après avoir réfléchi, elle vit moins d'inconvénient à résister, et elle ordonna à toutes les sections de s'assembler, le 5 prairial, pour désarmer « les assassins, les buveurs de sang, les voleurs et les agents de la tyrannie qui avait précédé le 9 thermidor. »

Cette fois le désarmement s'opéra, et la Gironde fut délivrée des émeutes populaires. Elle s'aperçut alors que son triomphe avait été le signal du relèvement pour le royalisme. Dans les départements du Midi, à Lyon, Aix, Arles, Marseille, Tarascon, une terreur blanche était née, et le sang y coulait avec autant d'abondance que naguère à Paris. Ce n'était plus le même, à la vérité; il sortait des veines des Jacobins au lieu de sortir de celles des monarchistes, mais néanmoins c'était toujours du sang français qu'il eût mieux valu garder pour la frontière. — La patrie était donc menacée par un double péril. L'ébranlement imprimé à la machine gouvernementale était tel qu'il ne paraissait plus possible de favoriser la liberté sans éveiller l'anarchie, ni de protéger l'ordre sans ouvrir la carrière aux fureurs royalistes.

La Convention, qui a dû une partie de sa grandeur à la hardiesse de ses projets, entreprit d'ar-

racher la France aux royalistes et la république aux démagogues. Elle inventa une constitution savante et compliquée qui avait plus de quatre cents articles. A côté de la déclaration des droits, il y eut une déclaration des devoirs. La « résistance à l'oppression » proclamée en 1791, et le « droit à l'insurrection » proclamé en 1793 furent rayés de la liste des droits. La loi avait été si constamment méconnue depuis l'ouverture de la révolution que la nécessité de la respecter fit l'objet principal de la déclaration des devoirs : « Nul n'est homme de bien, s'il n'est franchement et religieusement observateur des lois. — Celui qui viole ouvertement les lois, se déclare en état de guerre avec la société. — Celui qui, sans enfreindre ouvertement les lois, les élude par ruse ou par adresse, blesse les intérêts de tous ; il se rend indigne de leur bienveillance et de leur estime. »

L'exercice du droit électoral fut subordonné au payement d'une contribution directe, foncière ou personnelle. La condition de cens fut supprimée à l'égard des Français qui avaient fait une ou plusieurs campagnes « pour l'établissement de la république ». Le suffrage à deux degrés fut rétabli. Le Corps législatif fut composé d'un conseil des Anciens et d'un conseil des Cinq-Cents renouvelés tous les ans par cinquième. — Le conseil des Cinq-Cents fut chargé de proposer et d'élaborer la loi ;

le conseil des Anciens fut investi du droit de l'approuver ou de la repousser, sans pouvoir l'amender.

Le pouvoir exécutif fut confié à un Directoire composé de cinq membres nommés par le conseil des Anciens sur une liste décuple arrêtée par le conseil des Cinq-Cents. Un membre du Directoire devait sortir chaque année ; le membre sortant n'était rééligible que cinq ans après. Chaque directeur avait la présidence, à tour de rôle, pendant trois mois. Les ministres, nommés par le Directoire ne formaient point un conseil ; ils étaient respectivement responsables.

La constitution de l'an III a été la première tentative faite en France pour établir l'équilibre des pouvoirs et organiser un gouvernement parlementaire. Elle protégeait les Assemblées contre elles-mêmes en créant deux Chambres ; elle écartait la crainte de la dictature en confiant à plusieurs l'exercice du pouvoir exécutif ; elle cherchait à assurer l'accord du Directoire avec les conseils en plaçant son origine dans la représentation nationale. Malgré ces règles sages et prévoyantes, la constitution de l'an III ne vécut que quatre années pendant lesquelles elle fut quatre fois violée. En effet, les mœurs sont encore plus nécessaires que les lois pour fonder un régime politique ; à la fin du dix-huitième siècle, les mœurs étaient brutales ; la force primait la loi. Pressés d'arriver, les partis n'accep-

taient pas le temps pour auxiliaire ; ils répugnaient aux ajournements et aux transactions qui sont l'essence du parlementarisme ; ils ne connaissaient qu'une manière de s'emparer du pouvoir, l'assaut. L'émeute était aussi familière aux hommes de la droite qu'à ceux de la gauche. Les royalistes le prouvèrent avant même que la constitution eût été mise en vigueur.

La Convention se souvenait que l'œuvre de la première Assemblée avait péri surtout parce que la Législative avait été composée d'hommes nouveaux ; elle exagéra, comme c'est l'ordinaire en politique, les précautions que lui inspirait la mémoire du passé et elle décréta que les deux tiers de ses membres entreraient de gré ou de force dans le Corps législatif (5 fructidor an III — 22 août 1795). Les colléges électoraux furent appelés à nommer d'abord cinq cents conventionnels ; s'ils n'obéissaient pas, le choix devait être fait par l'Assemblée elle-même.

Ce décret enlevait aux royalistes et aux Feuillants l'espoir de pénétrer en majorité dans les conseils ; ils se coalisèrent et résolurent d'obtenir par la violence ce qu'ils attendaient auparavant du libre suffrage des électeurs. A Paris, ils chassèrent des assemblées primaires les partisans de la Convention, acceptèrent l'acte constitutionnel et repoussèrent le

décret du 5 fructidor; dans les départements, ils fomentèrent des troubles, mais sans pouvoir empêcher la majorité des colléges de se prononcer en faveur des deux décrets soumis à leur adhésion.

Lorsque le résultat des votes eut été proclamé, les royalistes soulevèrent trente-deux sections de Paris et le 13 vendémiaire (5 octobre 1795) quarante mille insurgés s'avancèrent sur la Convention pour la dissoudre ; celle-ci ne pouvait disposer que de huit à dix mille hommes ; sur le conseil de Barras, elle en confia le commandement au général Bonaparte qui apparut ainsi pour la première fois, dans nos discordes civiles, en protecteur du parlement. Il ne devait pas toujours tenir le même rôle, mais le 13 vendémiaire il le remplit fidèlement et en moins de quatre heures l'Assemblée fut sauvée.

Les conventionnels profitèrent de cette émeute royaliste pour déclarer inéligibles les parents d'émigrés et les citoyens qui avaient protesté contre le décret du 5 fructidor. Leurs dernières séances furent consacrées à terminer diverses lois sur l'instruction publique et le tribunal de cassation, et à décréter une amnistie. Le 4 brumaire an IV (26 octobre 1795), à huit heures du matin, les représentants qui avaient été nommés membres du corps législatif par les colléges de département, se réunirent en assemblée électorale et désignèrent parmi

leurs collègues non réélus, un nombre de membres suffisant pour compléter les deux tiers des conseils (1). Le même jour, à une heure de l'après-midi, ils se séparèrent définitivement. La Convention nationale avait terminé sa mission.

La dictature de la Convention durait depuis trois ans; elle avait été d'autant plus lourde que, quatre fois, elle avait changé de main. Du 21 septembre 1792 au 31 mai 1793, la Gironde avait tenu le pouvoir et résisté, dans la mesure de sa faiblesse, aux empiétements de la Commune; du 31 mai 1793 au 30 mars 1794, la Montagne avait livré l'Assemblée à la domination de l'Hôtel-de-Ville; du 30 mars 1794 au 9 thermidor an II, Robespierre avait gouverné avec le fanatisme implacable des Jacobins; du 9 thermidor an II au 18 frimaire an III, le groupe des thermidoriens avait fait fonctionner à son profit le tribunal révolutionnaire; enfin du 18 frimaire an III au 4 brumaire an IV, les Girondins rentrés aux affaires, avaient toléré les sanglantes représailles des royalistes.

Chacune de ces dates avait été marquée par un nouveau développement de la terreur. En effet, lorsque les majorités se transforment à la suite de

(1) Les collèges de département n'avaient élu que trois cent quatre-vingt seize membres au lieu de cinq cents.

compromis, par de simples déplacements de voix, elles sont obligées de rester modérées, sous peine de perdre leurs alliances. Mais, lorsqu'une majorité se crée par des proscriptions ou par le brusque rappel de bannis, elle se croit trop forte pour avoir besoin d'être juste. La tendance naturelle des hommes à tout exagérer s'éveille, et les dissidents sont impitoyablement frappés.

Ce fut l'erreur déplorable des conventionnels; aucun d'eux, ni à droite, ni à gauche, ne sut agir avec mesure; aucun ne connut la nécessité des transitions. Les uns arrachèrent le gouvernement au tiers-état dont l'éducation était, sinon complète, du moins très-avancée, pour le livrer au peuple qui était alors absolument incapable des affaires publiques. Les autres entrèrent, à pleines voiles, dans la réaction et, sans réfléchir qu'un parti longtemps décimé a des vengeances à exercer, rendirent subitement aux royalistes une liberté complète. Aussi la nation française a-t-elle beaucoup souffert de 1792 à 1795; toutes les classes de la société ont fourni de nombreuses victimes et, pendant plus de quarante ans, le souvenir de la Convention a été maudit. Puis la prophétie de Joseph de Maistre s'est réalisée; on a oublié les douleurs des ancêtres; on a raconté l'histoire de la terrible Assemblée avec la sérénité de l'écrivain qui décrit la bataille sans y avoir assisté; on a

montré la Convention délibérant comme un conseil de guerre, en face de l'ennemi, sous la menace constante de la coalition étrangère et des factions intérieures; alors on a excusé presque tous ses excès.

Il est certainement équitable de lui tenir compte des circonstances qui l'ont environnée et de constater qu'à côté de tant d'orgueil, de tant de passions, il y avait au cœur de ses membres un profond patriotisme. Le jour où elle s'était réunie, la patrie était sur le point de se partager en plusieurs lambeaux et de subir le sort de la Pologne; le jour où elle se sépara, l'unité nationale était hors de cause; la Prusse et l'Espagne venaient de traiter avec la république. Mais l'honneur que mérite la Convention pour avoir atteint ce grand résultat, ne doit pas réhabiliter les procédés détestables dont elle s'est servi. Il importe surtout d'écarter l'admiration aveugle que la gloire entraîne souvent après elle; il importe de ne pas croire que le pays a été sauvé, en 93, parce qu'il a été soumis au régime révolutionnaire; le pays a été sauvé, quoique soumis à ce régime qui a prolongé l'épreuve, qui a rendu la paix plus difficile à conclure au dehors et les partis plus lents à désarmer au dedans. Un exemple récent a prouvé qu'au milieu des périls publics, il y a une politique meilleure que celle de la Convention. Une Assemblée également élue en

présence de l'ennemi, également souveraine, également divisée, également obligée de combattre une Commune insurrectionnelle et de gouverner au milieu de factions irréconciliables, a réussi, sans rigueurs, par la sagesse et la patience, à ramener la nation du fond de l'abîme, à la faire respecter au dehors, à la pacifier au dedans.

CHAPITRE IV

LE CONSEIL DES ANCIENS ET LE CONSEIL DES CINQ-CENTS

Du 27 octobre 1795 au 10 novembre 1799

(5 brumaire an IV — 19 brumaire an VIII)

Elections de l'an IV. — Nomination des membres du Directoire. — Création d'un emprunt forcé et de mandats territoriaux. — Incident relatif aux troubles du Midi. — Création d'un ministère de la police générale. — Complot de Babœuf. — Elections royalistes de l'an V. — Coup d'état militaire du 18 fructidor. — Elections démocratiques de l'an VI. — Coup d'état parlementaire du 22 floréal. — Etablissement de la conscription. — Elections démocratiques de l'an VII. — Sieyès est nommé directeur. — Coup d'état du 30 prairial contre le Directoire. — Dissidences entre les deux Conseils. — Loi des otages. — Alliance de Sieyès et de Bonaparte. — Translation des Conseils à Saint-Cloud. — Révolution du 19 brumaire an VIII.

Pendant plus de cinq ans les Assemblées avaient été souveraines ; tous les pouvoirs auparavant concentrés entre les mains du roi leur avaient été dévolus. Au droit considérable de faire des lois contre lesquelles il n'y avait pas de recours en appel, elles avaient ajouté le droit de conduire directement l'administration par leurs comités dont

les ministres n'étaient que les premiers commis. Elles avaient fait fonctionner tous les ressorts de l'Etat au gré de la majorité du jour, et leur gouvernement avait été sans frein, ni contre-poids, comme jadis celui de la monarchie. Le roi, deux fois suspendu avant de disparaître, n'avait guère compté que pour mémoire dans la gestion des affaires publiques; son veto avait été un faible obstacle aux entraînements de la Législative. Quant à la Convention, elle avait eu pour barrière les défiances du peuple; mais ces défiances ne pouvaient se traduire que par l'émeute et elles ressemblaient bien plus à l'exploitation de l'ignorance des masses par quelques gazetiers ambitieux qu'à l'exercice d'une surveillance régulière sur les actes des représentants. L'omnipotence parlementaire durait donc depuis 1789, et elle avait été si écrasante que la Convention elle-même, au déclin de sa carrière, avait cru nécessaire de la réduire; brisant la constitution de 93, elle avait placé en face d'un Corps législatif divisé en deux Chambres, un Directoire largement muni des attributions nécessaires à l'indépendance du pouvoir exécutif.

Dès lors, les Assemblées cessent d'avoir un rôle prépondérant dans l'Etat; elles sont rappelées à la mission qui leur est propre et qui consiste, indépendamment du vote des lois, à contrôler les actes des ministres, à incliner les dépositaires de l'autorité

vers les résolutions les plus conformes aux vœux généraux du pays. Cela suffit, quand le parlement est libre, pour assurer le calme à la société, et à chacun le respect de ses droits; mais le parlement ne saurait être libre si le suffrage des citoyens ne l'est pas; toute tentative faite, soit par le gouvernement, soit par les chambres, pour opprimer la conscience des électeurs ou pour annuler leurs votes se retourne contre le parlement. C'est en pratiquant, avec la complicité des deux Conseils, une politique de violence vis-à-vis des colléges électoraux, que le Directoire va rendre facile le coup d'état qui, au 18 brumaire, imposera, pour quatorze ans, silence aux Assemblées.

A peine la constitution de l'an III eut-elle été mise en vigueur, que des causes prochaines de conflit se manifestèrent. En rendant obligatoire la réélection des deux tiers des conventionnels, le décret du 5 fructidor avait créé dans les Conseils une majorité dévouée au parti jacobin; le jour où elle s'installait, cette majorité se sentait en désaccord avec le pays et, comme le renouvellement du Corps législatif avait lieu tous les ans, par cinquième, elle savait qu'elle serait entamée l'année suivante. En effet, un grand nombre d'assemblées électorales avaient protesté contre le décret du 5 fructidor ou s'étaient même abstenues de voter, quand elles ne rencontraient pas des candi-

dats notoirement réactionnaires, comme Lanjuinais et Boissy-d'Anglas qui avaient été nommés par plus de soixante départements. L'élection du dernier tiers n'avait pas été moins significative ; les suffrages s'étaient portés sur les noms des principaux adversaires de la Convention. L'empressement à accepter quiconque s'offrait pour combattre la politique des Jacobins avait été tel, qu'on voyait assis pêle-mêle, sur les bancs de la minorité, d'anciens Feuillants, des Girondins de la Législative et des monarchistes avoués. Tous ces hommes portaient des drapeaux différents ; les électeurs n'avaient pas demandé à les voir ; ils avaient voulu seulement enlever à la Convention qui se prolongeait dans les deux branches du Corps législatif, les moyens de recommencer le despotisme d'autrefois.

Leur vote avait été plus loin que leur pensée ; il atteignait la république. Cependant bien peu de citoyens désiraient, alors, le rétablissement de la dynastie des Bourbons ; la plupart étaient attachés au régime républicain, car rien d'inconnu ni de séduisant n'apparaissait encore à l'horizon. Mais les élus élargirent leur mandat, les uns sans le savoir, les autres avec une habileté qui s'était formée pendant la persécution. Les Girondins, qui n'aimaient pas plus la monarchie qu'au 10 août 92, aimaient beaucoup moins la république depuis le

31 mai 93, et ils étaient prêts à sacrifier les vieilles antipathies aux rancunes récentes. Les royalistes travaillaient à faire croire que leurs collèges étaient favorables à la cause du prétendant, héritier des droits de Louis XVI; ils rappelaient l'insurrection du 13 vendémiaire et l'invoquaient comme un titre à l'estime du peuple dont, ce jour-là, ils avaient emprunté les procédés. Quant aux Constituants de 91, ils avaient perdu bien des illusions et nourrissaient une défiance assez naturelle contre la république qui avait emporté, en une heure de sédition, l'œuvre élevée par eux après deux années de patients efforts.

Si la forme du gouvernement avait été seule menacée par les élections, la majorité conventionnelle eût éprouvé peu d'inquiétude ; la foi politique ne la possédait plus. Les institutions vieillissent vite au milieu des batailles et la république avait déjà perdu son printemps. Les Jacobins ne l'adoraient plus comme en 92, mais ils la gardaient, parce qu'ils ne pouvaient compter que sur elle pour se protéger contre des revendications redoutables ; sa chute aurait mis en péril leur tête ou au moins leur fortune ; ils tenaient à l'une et à l'autre, et résolurent de ne laisser entrer dans le Directoire que des hommes personnellement intéressés à défendre la révolution.

Ceux qui avaient voté pour la mort dans le procès de Louis XVI présentaient à cet égard les meilleures garanties, et le Conseil des Cinq-Cents estima que les régicides seuls devaient être nommés membres du gouvernement. Il rencontra une résistance dans le Conseil des Anciens que la constitution avait exclusivement composé de gens mariés ou veufs, âgés d'au moins quarante ans. Les Anciens étaient généralement moins compromis que les Cinq-Cents, et ceux d'entre eux qui avaient un passé gênant préféraient le racheter que le défendre. L'âge et les soucis de la famille avaient amorti en eux les passions de la vie publique; ils mettaient leurs espérances dans des transactions et pensaient que, le jour où il deviendrait nécessaire de compter avec les partisans de l'ancien régime, la république aurait encore assez de crédit pour payer les fautes de ceux qui la vendraient. Le Conseil des Anciens était en outre poussé, par intérêt de corps, à se montrer modéré. Ses attributions se réduisaient à sanctionner les lois; il n'avait ni le droit d'initiative, ni le droit d'amendement, et courait grand risque de tomber dans l'oubli, si, pour se rappeler au souvenir du pays, il n'adoptait pas une politique différente de celle du Conseil des Cinq-Cents. Il ne pouvait hésiter : une Assemblée se tait quelquefois devant un souverain qui sait la dominer par des constitutions ingénieuses; elle

ne s'efface jamais devant une autre Assemblée.

Dès que les Conseils furent réunis, la majorité des Anciens intrigua pour introduire dans le gouvernement des membres de l'ancienne droite conventionnelle, tels que Daunou, Lanjuinais, Boissy-d'Anglas ; les Cinq-Cents étaient, il est vrai, chargés de faire les propositions ; mais comme ils devaient dresser une liste de cinquante candidats, les Anciens espéraient pouvoir choisir dans le nombre les hommes dont ils avaient besoin. Leur attente fut déçue ; les Cinq-Cents imaginèrent un procédé aussi simple qu'habile pour forcer les votes de l'autre Conseil ; ils inscrivirent d'abord sur leur liste les cinq régicides qui avaient leurs sympathies, et ils ne placèrent à la suite que des individus obscurs ou d'une nullité patente. Le Conseil des Anciens fut obligé de céder, et le Directoire se trouva composé de La Réveillère-Lepeaux, Letourneur de la Manche, Rewbell, Sieyès et Barras (1). Sieyès ayant refusé, parce que la place ne lui paraissait pas assez sûre, Carnot fut nommé.

La Réveillère-Lepeaux était un révolutionnaire naïf, violent par humanité et très-disposé à dépouiller les citoyens de leur liberté, afin de les

(1) Mais les directeurs furent élus avec un très-petit nombre de voix, excepté La Réveillère-Lepeaux qui obtint 213 suffrages (le Conseil des Anciens se composait de 250 membres) ; Letourneur n'eut que 189 voix, Rewbell 173, Sieyès 156 et Barras 129.

rendre plus heureux ou meilleurs; trop philosophe pour être chrétien et pas assez pour rester indifférent, il travaillait à découvrir une religion nouvelle ; il pensait qu'un gouvernement faisait peu en assurant le respect des lois, s'il ne s'appliquait en même temps à régénérer les âmes. La Réveillère allait être le prédicateur du Directoire, chargé de rédiger une proclamation, chaque fois que ses collègues feraient un coup d'état. Homme de loi et de finance, Rewbell se préparait à manœuvrer les affaires de la République comme celles de ses clients, avec l'habileté banale d'un praticien qui connaît mieux les détails que l'ensemble, et dont le jugement a plus de précision que d'étendue ; il pliait aisément les autres avis au sien, parce qu'il parlait d'un ton impérieux, surtout quand il avait tort. Barras recherchait le pouvoir non pour l'honneur qu'on en retire, mais pour les plaisirs qu'il procure ; il amenait au Luxembourg des chiens, des chevaux et des maîtresses (1) ; c'était un grand seigneur libertin, sous la peau d'un Montagnard. Letourneur et Carnot étaient d'anciens officiers, trop occupés tous deux à soutenir la lutte avec l'étranger pour intervenir dans les questions de politique intérieure.

Avec La Réveillère, Rewbell et Barras, les Jaco-

(1) Le Directoire avait été installé au palais du Luxembourg.

bins étaient maîtres de la majorité du Directoire et pouvaient installer leurs amis dans tous les postes qui dépendaient du gouvernement. Ces postes étaient nombreux. Indépendamment des ministres, des ambassadeurs et des généraux, le Directoire nommait une grande partie des officiers de terre et de mer et tous les receveurs des contributions ; il surveillait l'exécution des lois dans les administrations civiles et dans les tribunaux au moyen de commissaires désignés par lui. Il disposait en outre de la force armée ; s'il était informé de quelque conspiration, il pouvait décerner des mandats d'amener et interroger les prévenus.

C'étaient là de puissants moyens d'action, et ceux qui en disposaient devaient être tentés de s'en servir pour diriger l'opinion publique. Telle fut en effet la pensée du Directoire, et il la formula dans une proclamation adressée au peuple le 14 brumaire, le lendemain de son entrée en fonctions ; il affirma « sa ferme volonté de consolider la république, de donner à la constitution toute son activité et toute sa force, de livrer une guerre active au royalisme et de réprimer d'une main vigoureuse toutes les factions ». Bien que le gouvernement promît ensuite de travailler « à faire régner la concorde, à ramener la paix, à anéantir tout désir de vengeance », cette proclamation ne satisfit pas également les deux Conseils ; tandis que les Cinq-Cents

y trouvaient le résumé exact de leur politique, les Anciens se plaignaient qu'on y eût prodigué des menaces prématurées contre le parti qui avait été le plus fort au dernier scrutin. Les mécontentements de la seconde Chambre furent accrus, et s'emparèrent de la première occasion pour se produire.

Depuis longtemps les dépenses publiques étaient payées au jour le jour ; en arrivant aux affaires, le Directoire constata que les caisses du Trésor étaient vides. Un nouveau gouvernement a toujours grand besoin d'argent, et les directeurs demandèrent d'urgence un crédit de trois milliards. Le Conseil des Cinq-Cents l'accorda ; le Conseil des Anciens s'empressa de le refuser, objectant qu'aux termes de la constitution, les crédits devaient être ouverts aux ministres, non aux directeurs. Ceux-ci envoyèrent un message pour introduire leur demande de subsides dans les formes légales, et, cette fois, ils obtinrent satisfaction.

La résistance du Conseil des Anciens était fondée sur un point de droit non douteux ; néanmoins, il est juste de dire que les finances étaient, à cette époque, le dernier objet de l'administration à l'égard duquel on pût réclamer une régularité parfaite. Les assignats étaient tombés dans un discrédit complet ; ils ne valaient plus que le cent cinquantième de leur

prix d'émission (1); les dettes de l'Etat ne se soldaient qu'au moyen d'opérations de trésorerie variées et sans contrôle certain; c'était la banqueroute à l'état chronique, c'est-à-dire compliquée de l'agiotage. Chaque jour des fortunes scandaleuses naissaient de la misère publique; des hommes venaient de leur provinces sans autres ressources que l'instinct de la rapine; ils ouvraient boutique dans la rue Vivienne ou au Palais-Royal, et là dévalisaient la France, en vendant de l'or avec de fausses nouvelles. En face du besoin général de licence qui s'était développé après la rude contrainte des lois révolutionnaires, le Directoire ne pouvait arrêter ce honteux trafic par des mesures de rigueur. Mais il pouvait faire disparaître la cause même du mal et supprimer les assignats violemment, comme ils avaient été créés. La banqueroute déclarée aurait ruiné moins de familles que la spéculation permanente, et au moins l'Etat aurait profité, dans l'intérêt de tous, des bénéfices qui descendaient dans la poche de quelques-uns.

Les Cinq-Cents n'étaient pas disposés à voter une loi qui eût constaté officiellement la dépréciation des assignats; mêlant la politique à la finance, ils croyaient que la république serait perdue le jour

(1) Les trois milliards que le Directoire venait d'obtenir ne représentaient que trente millions de numéraire.

où son papier aurait fait faillite. Cependant il fallait trouver des fonds ; les Conseils créèrent d'abord un emprunt forcé de six cents millions établi sur le quart le plus imposé ou le plus imposable de chaque département. Les citoyens obligés de contribuer à l'emprunt furent désignés par les administrateurs de département, soit d'après le rôle des impositions, soit sur la notoriété publique, en combinant les revenus des propriétés foncières et mobilières avec les produits de l'industrie. Les prêteurs furent divisés en seize classes dont la quote-part variait de cinquante à douze cents francs pour les seize premières classes et de quinze cents à seize cents francs pour la seizième classe. Les paiements devaient être faits en numéraire, en matières d'or et d'argent ou, à défaut, en grains appréciés au cours de 1790. Les assignats n'étaient reçus que pour le centième de leur prix d'émission.

Cet impôt, honteux de s'avouer parce qu'il était arbitraire, ne produisit rien ; il était facile de s'y soustraire et on n'y manqua pas. Le patriotisme porte quelquefois les citoyens à sacrifier volontairement leur vie pour la défense du territoire ; il ne les conduit jamais à donner librement leur argent pour les besoins de l'Etat ; tout impôt qui n'est pas solidement garanti par une sanction pénale, est une ressource nulle.

Le numéraire devenant de plus en plus rare et

renouvelés, mais avait négligé, peut-être à dessein, de rappeler Fréron qui continuait à semer l'épouvante dans le Midi. Un député de la droite, M. Siméon, dénonça le fait à la tribune du Conseil des Cinq-Cents (30 ventôse an IV) ; il accusa Fréron d'être entré à Aix, le 7 brumaire, avec une force armée, d'avoir fait sabrer huit personnes parmi lesquelles se trouvait un vieillard de quatre-vingts ans, d'avoir, enfin, ordonné des visites domiciliaires et lancé un grand nombre de mandats d'arrêt. Les conventionnels approuvaient, sans l'oser dire très-haut, la conduite de Fréron ; ils détournèrent le débat, et répondirent au discours de M. Siméon en attaquant avec violence le parti royaliste dont les intrigues mettaient la république en péril. La séance devint tumultueuse ; chacun se jeta son passé à la tête ; les interpellations directes de député à député se multiplièrent ; deux membres se prirent corps à corps et furent séparés non sans peine. Le Conseil, ne sachant comment clore ce triste incident, décida qu'une commission serait nommée pour procéder à une enquête sur les faits dénoncés. Les enquêtes politiques réussissent rarement à produire la lumière, mais elles fournissent aux partis des raisons pour se détester davantage ; le 23 germinal, lorsque le rapport de la commission des Cinq-Cents vint en délibération, les déplorables scènes du 30 ventôse se renou-

velèrent ; une rixe s'éleva entre Isnard et Lesage-Sénault ; on discuta peu et on s'injuria beaucoup. Le Conseil finit par où il aurait dû commencer, en renvoyant l'affaire à l'examen du Directoire ; la commission d'enquête fut supprimée.

A la suite de ces débats, la majorité conventionnelle se laissa ressaisir par son ancien esprit d'intolérance ; elle voulut à tout prix s'emparer du scrutin de l'an V et retirer l'indépendance aux assemblées électorales. Dans un temps où les délits politiques étaient soumis à des peines plus sévères que les délits de droit commun, la police pouvait intervenir utilement au milieu de la lutte des opinions ; un concert se forma entre la majorité et le Directoire ; celui-ci adressa un message au Conseil des Cinq-Cents pour lui signaler la nécessité de séparer du ministère de l'intérieur la direction de la police de Paris et d'organiser avec cette direction un nouveau département ministériel. Il donna pour prétexte « les intrigues des contre-révolutionnaires qui avaient établi à Paris leur quartier général et travaillaient à exaspérer le peuple, afin de rétablir le trône par les mains qui avaient renversé la Bastille ». Le Conseil des Cinq-Cents s'empressa de déférer à un vœu qu'il avait provoqué et accorda plus qu'on ne lui demandait. Il créa un ministère chargé non-seulement de la police de

Paris, mais encore de la police générale de la république ; les attributions de ce ministère embrassaient les mesures relatives à la sûreté intérieure, à l'organisation de la garde nationale et au service de la gendarmerie. La résolution des Cinq-Cents fut assez vivement critiquée dans le Conseil des Anciens, mais elle passa, car l'époque des élections approchait et le danger commun réunissait les conventionnels de toute nuance.

Le ministère de la police ne pouvait servir à défendre le parti révolutionnaire que s'il était confié à des mains sûres. Le Directoire, craignant d'effrayer le pays, avait d'abord désigné pour ce poste de combat, un républicain modéré, Camus. La majorité trouva le choix insuffisant ; elle pensa qu'un savant serait mal placé à l'avant-garde et témoignerait plus de bonne volonté que d'énergie ; elle manœuvra de telle sorte que Camus refusa d'accepter la fonction. Merlin de Douai fut nommé à sa place ; il était assez connu par ses alliances avec les Jacobins pour inspirer confiance aux hommes les plus avancés des Conseils (1).

Désormais les conventionnels pouvaient disposer

(1) Le 24 germinal an IV une somme de cinq cent mille francs fut mise à la disposition du ministre de la police pour dépenses secrètes.

de toutes les forces de l'administration ; il leur était facile d'envoyer des agents sur les divers points du territoire où ils se sentaient menacés. Cependant ils étaient fort inquiets de l'issue de la bataille électorale ; malgré l'active propagande des fonctionnaires, la réaction gardait le terrain conquis depuis le rappel des Girondins ; ceux qu'on appelait les *vendémiairistes* avaient toujours la faveur publique.

Pour emporter les suffrages des citoyens, il ne suffit pas qu'un parti se présente avec l'appareil et le prestige du pouvoir ; il faut aussi qu'il offre un programme répondant à des nécessités immédiates et palpables. Le vieux parti montagnard n'en était plus là. L'esprit systématique et inflexible qui lui avait permis de se mesurer glorieusement avec les situations les plus désespérées de la patrie était devenu un objet d'épouvante, depuis que les dangers de l'invasion avaient disparu.

En outre c'est le sort des Assemblées comme des hommes qui ont longtemps dominé avec éclat, d'engendrer une génération qui les copie, les exagère et les compromet. En dehors des Conseils qui formaient une Convention apaisée, se rencontrait une secte qui aspirait à faire revivre les plus lugubres journées de la terreur, et qui regardait la sanglante anarchie de 93 comme l'idéal du gouvernement démocratique. Gracchus Babœuf avait rédigé un code

anti-social avec les théories les plus pernicieuses de Marat et de Saint-Just ; il allait même plus loin que ses maîtres car il voulait proclamer la loi agraire et établir l'égalité des fortunes. Le Directoire était trop intéressé à éviter toute accusation de complicité avec les hommes de désordre pour ne pas sévir contre Babœuf. D'ailleurs celui-ci ne se bornait pas à propager des idées d'autant plus dangereuses qu'elles pouvaient plus facilement germer dans des cerveaux ébranlés par cinq années de révolution ; il travaillait à mettre ses rêves en pratique. Il avait formé un « comité insurrecteur de salut public » qui avait pour chefs des conventionnels non réélus, et pour soldats les vaincus de prairial ; il avait enrôlé ainsi plus de seize mille individus prêts à déclarer la guerre à la société, au nom de « la liberté, de l'égalité et du bonheur commun ». Son plan consistait à assassiner un grand nombre de députés en même temps que les cinq directeurs, et à remplacer la constitution de l'an III par celle de 93. Le complot devait s'exécuter le 22 floréal, à la pointe du jour. Prévenu à temps, le Directoire fit arrêter Babœuf et ses principaux complices ; il adressa ensuite un message aux deux Conseils pour leur faire connaître les détails de la conjuration.

Cet événement surprit les Cinq-Cents au moment où ils venaient de voter une loi qui aggravait les pénalités prononcées par la dernière Assemblée

contre les prêtres insermentés. Il était important de ne pas paraître agir avec moins de rigueur à l'égard des anarchistes. En conséquence les Conseils décrétèrent que tous les anciens membres de la Convention encore présents dans le département de la Seine, qui n'y exerçaient pas de fonctions publiques et qui n'y étaient pas domiciliés avant leur nomination, seraient tenus, sous peine de déportation, de quitter le département dans les trois jours et de rester éloignés de Paris d'au moins dix lieues ; la même interdiction de résidence atteignit les ex-fonctionnaires, les militaires destitués ou licenciés qui n'étaient point domiciliés dans le département de la Seine avant le 1er janvier 1793. Cette mesure était excellente ; elle délivrait Paris des déclassés que les révolutions y poussent toujours en masse, au détriment de la paix publique.

Néanmoins les royalistes exploitèrent avec ardeur le complot de Babœuf ; ils s'efforcèrent de rendre le Directoire et le Corps législatif responsables des monstrueux projets de quelques fous vulgaires ; ils y réussirent. Rien n'est plus facile, en politique, que de créer des solidarités factices, de confondre la liberté avec l'anarchie, l'ordre avec le despotisme, en montrant par où les doctrines se touchent, sans indiquer par où elles diffèrent. La presse royaliste excellait alors à confondre ensemble toutes les

fractions du parti républicain. Elle avait d'autant plus d'influence que ses nombreux organes n'étaient pas réduits, pour vivre, à l'argent français ; ses écrivains avaient beaucoup d'esprit et de verve, puisqu'ils attaquaient le gouvernement établi ; le public lui faisait bon accueil, car elle apportait du fruit nouveau ; après l'*Ami du peuple* et le *Père Duchesne*, on trouvait une saveur particulière à lire l'*Accusateur public* ou les *Actes des Apôtres* (1).

Le Directoire n'aurait pas dédaigné de frapper avec quelques lois d'exception ces adversaires qui se levaient contre lui chaque matin ; il envoya un message au Conseil des Cinq-Cents pour réclamer une loi « qui mît un frein à la licence des journalistes ». Plusieurs membres de la majorité, notamment Louvet et Chénier, appuyèrent la demande du Directoire, sans pouvoir entraîner l'Assemblée à voter un décret contraire aux principes républicains. Il n'y avait pas de raisons sérieuses pour suspendre la liberté de la presse. En effet, il était prouvé que les journaux royalistes combattaient contre le Directoire, mais combattre n'est pas conspirer, et les recherches dirigées par la police n'avaient pas révélé de complot tendant à détruire la constitution. On avait seulement acquis la preuve

(1) *L'Accusateur public* était rédigé par Richer-Sérizy, *les Actes des Apôtres* par Barruel-Beauvert.

que plusieurs agents du prétendant qui se faisait appeler déjà Louis XVIII, étaient venus à Paris et avaient essayé de propager la foi monarchique dans les casernes ; on avait fait grand bruit de cette découverte et on avait arrêté quatre agents : Théodore Dunan, Proly, Lavilleheurnois et l'abbé Brottier ; mais il avait été impossible de constater le crime de conspiration. Les papiers trouvés chez les prévenus avaient même révélé une modification singulière dans les idées des princes émigrés; ces hommes qui avaient quitté la France pour ne pas subir le contrôle des Assemblées, descendaient à spéculer sur les intrigues parlementaires pour reprendre le pouvoir; des instructions approuvées par le prétendant portaient : « Il faut travailler à assurer le succès des nouvelles élections ; il faut gagner et ramener le plus grand nombre possible des membres du parti qu'on appelle le ventre (1). » Ce langage révélait chez le prétendant une grande finesse d'esprit et une vive intelligence de la situation politique.

Il devenait, en effet, chaque jour plus certain que le renouvellement partiel serait la revanche du 13 vendémiaire et placerait la majorité sur les bancs de la droite. On était arrivé à la veille des

(1) De Barante, *Histoire du Directoire*, II, 167.

élections qui devaient avoir lieu au mois de germinal. Après avoir mis inutilement en campagne tous leurs agents, le Directoire et les Conseils entrèrent en lice à leur tour. Le 11 ventôse, le Directoire lança une proclamation où ses adversaires étaient attaqués avec violence et où la menace d'un coup de force était sous-entendue assez clairement pour être comprise par tous les électeurs : « *Les factieux*, disait-il aux citoyens, font effort pour se rendre maîtres de vos choix. Tout ce que l'intrigue peut faire mouvoir de ressorts, tout ce que peuvent inventer la perfidie et la séduction est mis en usage pour livrer les élections aux ennemis de la liberté et de la tranquillité publiques. Mais il vous suffira d'opposer à *ces efforts du crime* une scrupuleuse observation de tout ce que la constitution vous prescrit. Rappelez-vous que « c'est de la sa-» gesse des choix dans les assemblées primaires » que dépendent principalement la durée, la con-» servation et la prospérité de la république » (article 376 de la constitution). Allez donc dans ces assemblées déjouer par votre assiduité les projets de la malveillance ; empêchez que des hommes perfides ne fassent rejeter vos choix en vous entraînant au delà des objets de votre convocation. Français, le Directoire exécutif vous a retracé vos devoirs ; *il remplira tous les siens*. »

Les Conseils rendirent un décret portant que,

dans chaque assemblée électorale, les citoyens devraient faire « à haute et intelligible voix la déclaration suivante : Je promets attachement et fidélité à la république et à la constitution de l'an III ; je m'engage à les défendre de tout mon pouvoir contre les attaques de la royauté et de l'anarchie. »

Les menaces du Directoire n'intimidèrent personne; le serment inventé par le Corps législatif n'empêcha pas les monarchistes d'avouer hautement leurs doctrines au sein des assemblées primaires et électorales. Un comité réuni rue de Clichy, à Paris, conduisit avec ensemble les opérations des royalistes et le parti réactionnaire fut victorieux dans deux cent cinquante colléges. Parmi les nouveaux élus on remarquait en première ligne le général Pichegru qui, suivant sa propre expression, avait failli devenir un troisième tome de Lafayette et de Dumouriez et faire marcher ses troupes contre le gouvernement de la république (1). Il avait été destitué par le Directoire;

(1) Il avait trouvé ensuite plus sûr et plus lucratif de faire de la propagande électorale pour le compte du prétendant dont il avait reçu 72,000 livres en or, avec une lettre pleine de promesses : « Je dépose en vos mains, lui écrivait Louis XVIII, toute la plénitude de ma puissance et de mes droits ; faites-en l'usage que vous croirez nécessaire à mon service... Je me flatte que M. Wickham (résident anglais à Francfort) continuera de fournir avec la même générosité les secours que vous pourrez désirer. Je sens combien ils deviennent nécessaires, lorsqu'il faut plus que jamais former et diriger l'opinion publique. »

c'était tout ce que les électeurs savaient de sa trahison et cela leur avait suffi pour le choisir. Dans le département de la Seine, Boissy-d'Anglas avait été nommé, après avoir pris l'engagement de « terminer une cruelle révolution ». L'assemblée électorale de l'Eure avait désigné Marmontel qui, dans sa profession de foi, faisait « vœu d'embrasser avec ardeur la religion de ses pères ». Le général Willot, célèbre par la haine que lui portaient les jacobins du Midi, avait triomphé à Marseille; enfin dans Seine-et-Oise, on avait pris un nommé Bourlet, ancien valet de chambre du comte d'Artois; cette dernière recrue était moins illustre que les précédentes, mais elle complétait le caractère des élections de l'an V et manifestait un étrange retour de faveur vers tout ce qui naguère était proscrit.

Les votes du pays causèrent une vive émotion dans le Conseil des Cinq-Cents; avant même que les assemblées électorales eussent terminé toutes leurs opérations, la majorité se disloqua. Conformément aux prévisions du prétendant, « le parti du ventre » abandonna les conventionnels et se hâta de se réunir à la minorité qui, demain, allait devenir toute-puissante; on décida que les lois rendues pendant la période révolutionnaire seraient révisées et on commença par abroger le décret du

3 brumaire an IV qui avait exclu des fonctions publiques les parents d'émigrés et les conspirateurs de vendémiaire. Mais le Conseil des Anciens refusa de sanctionner cette mesure et la déclara contraire à la constitution; après avoir été moins révolutionnaires que les Cinq-Cents, pendant la première session, les Anciens allaient se montrer moins réactionnaires pendant la seconde. Ainsi, lorsque le nouveau tiers eut été installé (1er prairial an V), le Conseil des Cinq-Cents mit à sa tête Pichegru, l'habile entremetteur des princes émigrés, tandis que les Anciens élevaient à la présidence un homme dont l'incapacité garantissait l'inaction, Barbé-Marbois (1).

Le collége des Hautes-Pyrénées avait seul rompu l'harmonie de la réaction en nommant l'ancien montagnard Barrère; le Conseil des Cinq-Cents rappelant que Barrère avait été condamné à la déportation, déclara que sa place était à Cayenne, non au Corps législatif, et il annula l'élection. La loi du 3 brumaire fut ensuite rapportée, et cinq députés dont les fonctions avaient été suspendues en vertu de cette loi, pendant la session de l'an IV, furent invités à venir reprendre leurs siéges. Cette dernière décision déplut profondément au parti jacobin qui poussa le Directoire à se déclarer en état

(1) Pichegru avait eu la presque unanimité des voix : 387 sur 404.

de guerre avec les Conseils ; le Directoire était prêt, mais il n'eut pas la peine de prendre l'initiative. Aux termes de l'acte constitutionnel, un des directeurs devait sortir de fonctions et le choix de son successeur obligeait le Corps législatif à entrer en contact, c'est-à-dire en conflit avec le gouvernement. Les négociations entamées dans les couloirs des deux Chambres, après l'arrivée du nouveau tiers, laissaient prévoir que les suffrages allaient se porter sur un homme hostile à la majorité directoriale. La Réveillère-Lepeaux, Rewbell et Barras formaient un triumvirat qui ne voulait pas se laisser affaiblir ; ils résolurent de diriger le sort chargé de désigner le membre à remplacer (1), et de sacrifier Carnot ou Letourneur. Bien que Carnot vécût à l'écart, isolé par sa probité politique, il avait trop de gloire pour qu'on osât lui imposer une retraite ; les mêmes ménagements n'étaient pas nécessaires envers Letourneur et, au tirage, son nom sortit le premier. Les Conseils le remplacèrent par Barthélemy, alors ministre de France en Suisse ; Barthélemy était un homme de valeur qui, par sa diplomatie, avait rendu des services à la France, mais que ses opinions monarchiques

(1) L'art. 137 de la constitution portait que « pendant les quatre premières années, le sort déciderait de la sortie successive des membres nommés la première fois ».

préparaient mal à vivre en société avec des régicides.

Cette nomination ouvrit les hostilités ; la politique conventionnelle devint l'objet d'attaques quotidiennes dans le sein des Conseils. Les passions religieuses reparurent à la tribune avec un fougueux discours de Camille Jordan qui réclama l'abolition du serment civique imposé aux prêtres. Les Cinq-Cents donnèrent à Jordan un commencement de satisfaction et abolirent la peine de la déportation qui avait été prononcée contre les ecclésiastiques réfractaires.

Ils examinèrent ensuite la gestion financière du gouvernement; un long examen n'était pas nécessaire pour trouver le prétexte d'émettre un vote de blâme. Obligés de recourir à toutes sortes d'expédients pour faire face aux besoins de chaque jour, les directeurs n'avaient pu se renfermer dans les limites d'une comptabilité régulière ; la situation était de celles qui permettent aux administrateurs peu intègres de pêcher en eau trouble ; Barras s'était laissé tenter et avait compromis l'honneur de ses collègues en même temps que le sien. Pour mettre un terme à l'agiotage officiel, la commission des finances du Conseil des Cinq-Cents proposa d'enlever au Directoire la conduite des opérations par lesquelles l'Etat se procure de l'argent comptant et de la confier aux commissaires de la

trésorerie (1). Après avoir été adopté par les Cinq-Cents, le projet fut repoussé par les Anciens, mais il n'en resta pas moins ce fait grave, qu'une accusation de concussion avait été formulée contre le Directoire par une des Chambres du Corps législatif.

L'accusation pouvait être fondée ; elle n'en était pas moins impolitique, car elle visait directement Barras dont la neutralité était nécessaire. Barras se rangea à l'avis de Rewbell et de La Réveillère qui croyaient la république compromise par les tendances réactionnaires de la majorité des Conseils, et voulaient épurer cette majorité au moyen d'une proscription. Pour cela il n'était pas possible d'employer le peuple qui avait été désarmé et n'avait plus d'organisation. Mais il existait une autre force qui n'avait encore été dirigée que contre les ennemis du dehors et que Barras crut pouvoir tourner contre ceux de l'intérieur sans être obligé de compter avec elle après la victoire. L'armée n'était pas sympathique à la majorité des Conseils ; éloignée de Paris, elle n'avait pas été témoin des excès commis au nom de la république, et elle était restée républicaine. Officiers et soldats, tous avaient conquis leurs droits et leurs grades sous le régime

(1) Ces commissaires, au nombre de cinq, étaient élus par le Corps législatif et par conséquent dépendaient de lui.

nouveau, tous avaient combattu les émigrés glissés dans les rangs de l'étranger et craignaient justement des représailles, si la contre-révolution venait à triompher ; le moins qu'ils pussent attendre, c'était leur licenciement. Le général Bonaparte, chef de l'armée d'Italie, se déclarait alors pour la politique révolutionnaire ; résolu à monter très-haut, sans savoir encore jusqu'où, il prévoyait que plus on détruirait de constitutions, plus on lui ferait la route large et facile : les théories des Jacobins étaient d'ailleurs conformes à ses instincts de centralisateur ; enfin il avait une raison toute personnelle pour appuyer la majorité du Directoire : Carnot le gênait par une gloire militaire qui était de vieille date, qui remontait aux jours de nos plus grands périls et portait ombrage à sa jeune renommée (1).

Il était donc facile de trancher par le sabre les difficultés parlementaires ; le Corps législatif ne l'ignorait pas et les membres de la droite redoutaient que le gouvernement ne méditât quelque violence contre eux. Ils essayèrent de prévenir le péril en faisant pénétrer leurs amis dans le ministère. Une réunion composée des chefs de la majorité des deux Conseils s'organisa et réclama trois

(1) Voyez ce que dit à ce sujet le comte Miot de Mélito dans ses Mémoires, t. I, p. 170-171.

portefeuilles. Carnot et Barthélémy promirent de négocier avec leurs collègues le renvoi des ministres Merlin, Delacroix et Truguet, très connus pour leur dévouement à la cause de la révolution. Mais Carnot et Barthélémy n'avaient pas la prépondérance dans le Directoire : leur intervention ne servit qu'à rendre suspects les trois ministres dont la démission n'était pas demandée ; ce furent ces derniers que Rewbell fit congédier et remplacer par des gens sûrs : François de Neufchâteau, Schérer et Sotin.

Le Directoire commença ses préparatifs de coup d'état ; pour tâter l'opinion et préparer les esprits, il fit d'abord approcher de Paris, dans le rayon interdit par la constitution (1), des troupes de l'armée de Sambre-et-Meuse. Les Cinq-Cents lui adressèrent aussitôt un message auquel il répondit en alléguant l'erreur d'un commissaire de guerres ; dans ces occasions, on trouve toujours un fonctionnaire subalterne qui prend la responsabilité à sa charge, d'autant plus volontiers qu'on a soin de la lui rendre légère et lucrative. L'excuse fut acceptée et le Corps législatif oublia l'incident avec cette

(1) L'art. 69 de la constitution de l'an III était ainsi conçu : « Le Directoire exécutif ne peut faire passer ou séjourner aucun corps de troupe dans la distance de six myriamètres (douze lieues moyennes) de la commune où le Corps législatif tient ses séances, si ce n'est sur sa réquisition ou avec son autorisation. »

indulgence de mémoire qui est particulière aux réunions nombreuses; tant de sujets divers, tant de motions confuses sont agités chaque jour au sein d'une Assemblée que l'empreinte des faits les plus graves ne peut rester bien nette dans les esprits. La minorité des Conseils contribua à entretenir la droite dans une sécurité profitable au gouvernement; chaque fois qu'une proposition était faite pour augmenter la garde des Chambres ou agrandir l'autorité des inspecteurs de la salle, un conventionnel se levait et rappelait que, si une entreprise criminelle était dirigée contre le Corps législatif, tous les bons citoyens viendraient à son secours. Cette raison flattait l'auditoire et apaisait les défiances.

Cependant le péril grandissait et ne prenait même plus la peine de se cacher; des adresses de l'armée d'Italie, injurieuses et menaçantes pour la représentation nationale, étaient publiées à Paris; le Directoire les approuvait publiquement et les accompagnait de commentaires dans lesquels le Corps législatif était accusé de priver les troupes de vêtements et de solde. Les droites ne se défendaient qu'en discutant les marchés passés par le gouvernement et en répétant, après les journaux royalistes, qu'on fournissait aux soldats des guêtres trop petites pour la jambe d'un enfant, des souliers munis de semelles de carton, des fusils hors d'état

de servir. Lorsque le général Willot proposa de passer des discours aux actes et de mettre en accusation Rewbell, Barras et La Réveillère comme prévenus de conspiration contre les Conseils, la motion fut écartée ; on vota seulement un décret qui entourait de garanties naïvement minutieuses l'art. 69 de la constitution et ordonnait que, sur toutes les routes, « à six myriamètres de Paris, seraient placées des bornes avec cette inscription : limite constitutionnelle pour les troupes ». Tout commandant de troupe, tout officier ou sous-officier convaincu d'avoir dépassé lesdites bornes, devait être destitué et poursuivi. C'est ainsi qu'au milieu des plus grandes crises, les corps délibérants perdent quelquefois un temps précieux à discuter des lois qui ne valent que ce que vaut le pouvoir chargé de les faire exécuter. Les bornes constitutionnelles étaient un faible obstacle pour arrêter des troupes mises en mouvement par un chef sans moralité ni scrupules. Les trois directeurs coalisés avaient donné le commandement de Paris au général Augereau qui, selon Bonaparte, avait « point d'instruction, peu d'étendue d'esprit, peu d'éducation (1). » On ne pouvait s'armer contre les assemblées d'un meilleur instrument. Les seules mesures de défense prises par la majorité des Con-

(1) De Barante, *Histoire du Directoire*, II, 339.

seils consistèrent à décréter la réorganisation de la garde nationale et à charger un militaire dévoué, le général Ramel, de défendre avec huit cents hommes l'entrée du palais des Tuileries où se réunissaient les deux Chambres.

Dans la nuit du 18 fructidor an V (4 septembre 1795), Augereau cerna les Tuileries avec douze mille soldats ; la petite troupe du général Ramel n'opposa aucune résistance et laissa envahir le palais ; dix-neuf députés, parmi lesquels se trouvaient les généraux Pichegru et Willot, furent arrêtés et conduits au Temple. Augereau envoya ensuite au Luxembourg un détachement chargé de s'emparer de Carnot et de Barthélémy qui étaient tous deux restés étrangers au complot : Barthélémy seul fut arrêté ; prévenu à temps ou rendu plus méfiant que son collègue par les souvenirs de la Convention, Carnot s'était enfui.

Des placards furent immédiatement affichés dans Paris pour justifier l'attentat qui se commettait et persuader le peuple que les trois directeurs agissaient dans le seul but de sauver la république menacée par des intrigues royalistes. La précaution n'était pas nécessaire ; nul ne songeait à protester contre le coup d'état. Le pays n'avait plus, pour le parlement, ce profond respect qui avait fait la force de la Constituante, qui s'était amoindri sous

la Législative et qui avait disparu avec la Convention. On s'était accoutumé à l'idée que le parti le plus fort et le mieux armé pouvait impunément dicter des lois aux représentants ; il faudra bien du temps et de grandes douleurs nationales pour ramener au cœur des citoyens cette conviction salutaire que l'inviolabilité des Assemblées est l'unique garantie de la prospérité comme de la liberté publiques.

La minorité des Conseils recueillit en humiliations le prix de ses complaisances ; ce furent Barras Rewbell et La Réveillère qui réglèrent son ordre du jour; Augereau le lui signifia et convoqua les Cinq-Cents à l'Odéon, les Anciens à l'Ecole de médecine. Là, ce Corps législatif mutilé vota d'urgence un décret qui autorisait le Directoire à faire entrer des troupes dans le rayon constitutionnel. Après avoir violé la loi, le Gouvernement voulut se mettre en règle avec elle (1). Puis « considérant qu'*à l'exception d'un petit nombre de départements*, les élec-

---

(1) Les Conseils rendirent le jour même du coup d'état un décret qui vaut la peine d'être cité dans son considérant et dans son texte : « Considérant que les services signalés rendus à la république dans cette journée mémorable par les braves défenseurs de la liberté, en garantissant la constitution de l'an III contre les complots du royalisme, ne peuvent trop promptement obtenir les témoignages de la reconnaissance nationale, les Conseils décrètent : *Le général de l'armée de l'intérieur, les généraux et officiers sous ses ordres, les soldats citoyens et les citoyens soldats, le corps des grenadiers près la représentation nationale, et la garde du Directoire exécutif, ont bien mérité de la patrie.* »

tions avaient porté aux fonctions publiques et fait entrer, jusque dans le sein du Corps législatif, des émigrés, des chefs de rebelles et des royalistes prononcés : — considérant que la constitution se trouvant attaquée par une partie de ceux-là même qu'elle avait spécialement appelés à la défendre et *contre qui elle ne s'était pas précautionnée*, il n'était pas possible de la maintenir *sans recourir à des mesures extraordinaires* ; — considérant enfin que, pour étouffer la conspiration existante, rien n'était plus instant que de réparer les atteintes portées à l'acte constitutionnel depuis le 1er prairial, » les Conseils décrétèrent que *les opérations des assemblées électorales de quarante-neuf départements étaient illégitimes et nulles.*

Les cinq députés rappelés dans le sein du Conseil des Cinq-Cents par la loi du 1er prairial furent expulsés de nouveau. Quarante-deux membres du Conseil des Cinq-Cents, onze membres du Conseil des Anciens, les deux directeurs Carnot et Barthélémy, le commandant de la garde du Corps législatif, les propriétaires, entrepreneurs, directeurs et rédacteurs de quarante-deux journaux royalistes furent condamnés à la déportation (1) : le choix du lieu de

(1) C'était ce que le Conseil des Cinq-Cents appelait « prévenir la guerre civile et l'effusion du sang, *purger* le sol français des ennemis déclarés de la liberté et de la constitution ».



déportation fut abandonné au Directoire qui désigna les marais pestilentiels de la Guyane; les biens des proscrits furent séquestrés (1); tous les individus inscrits sur les listes des émigrés furent tenus de quitter Paris dans les vingt-quatre heures et le territoire de la France dans les quinze jours. Le Directoire fut investi du pouvoir de mettre les communes en état de siége et de faire déporter les prêtres qui lui paraîtraient troubler la tranquillité publique. Les journaux, les feuilles périodiques et les presses des imprimeurs furent mis, pour un an, sous l'inspection de la police qui eut le droit d'en prononcer la suppression. Toutes les sociétés professant des principes contraires à la constitution furent fermées et leurs membres soumis à des poursuites.

Tel fut le coup d'état du 18 fructidor; entrepris au nom de la liberté et sous prétexte de sauver la république, il détruisit la plus importante des libertés, celle du parlement, et il prépara la ruine de la république qui devint une prime offerte à l'ambition des généraux. Dans cette funeste journée, la majorité du Directoire et la minorité des Conseils

(1) Le Directoire fut autorisé à procurer *provisoirement* aux déportés, *sur leurs biens*, les moyens de pourvoir à leurs besoins *les plus urgents*.

osèrent ce que n'avaient osé, en 89, ni Louis XVI, ni les ordres privilégiés ; ils chassèrent de l'enceinte législative des représentants légalement élus et brisèrent, par la force, l'opposition qui les gênait.

Cet attentat consommé avec audace fut défendu avec cynisme et, dans sa proclamation du 20 fructidor, le Corps législatif érigea en maxime de gouvernement l'étrange théorie qui consiste à dire que la mutilation d'une Assemblée peut être exigée quelquefois par l'intérêt public : « Dans les deux Conseils une minorité courageuse et clairvoyante sentait que la constitution, en ne prévoyant point le cas où *une faction de législateurs* la renverserait *en s'environnant de l'apparence des formes*, laissait, par cela même, à ceux qui voudraient la sauver, *le droit d'employer tous les moyens*. L'événement n'a point trompé nos espérances, et cette fois encore, comme au Jeu de Paume, la providence conservatrice des lumières, des vertus et de la liberté a défendu la république. Le Corps législatif *dégagé de l'oppression*, éclairé sur les manœuvres réitérées des coupables, *sentant sa dignité et ses devoirs*, n'a pas manqué à l'une et a rempli les autres *avec courage. Il n'a pas mis, il n'a pas dû mettre des considérations quelconques en balance avec le salut de la patrie et de la constitution*; mais en frappant des conspirateurs, il n'a point ou-



blié qu'il représentait une nation *sensible* et grande. Ces hommes évidemment coupables du plus grand des crimes, ces hommes qui n'eussent épargné la vie d'aucun républicain, iront traîner la leur loin de nous, avec les remords et l'opprobre : ils sont déportés. »

Après avoir fait ainsi l'apologie du 18 fructidor, les Conseils procédèrent à la nomination de deux directeurs en remplacement de Carnot et de Barthélémy, et cette élection permit de juger combien avait été large l'épuration du Corps législatif. Aux termes de la constitution, le Conseil des Anciens devait se composer de deux cent cinquante membres ; l'appel nominal ne donna que cent quarante votants ; François de Neufchâteau obtint cent onze suffrages, et Merlin de Douai soixante-quatorze (1).

---

(1) Le Directoire ainsi reconstitué fit, lui aussi, sa proclamation à laquelle travailla La Réveillère : « Citoyens, dit-il, le peuple français a remis en première ligne le dépôt de sa constitution *à la fidélité* du Corps législatif et du pouvoir exécutif. L'intégrité de ce dépôt a été menacée par un complot de royalistes. Le Directoire exécutif a découvert la trame ; les coupables ont été saisis ; le Corps législatif a pris sur-le-champ les mesures que commandaient les circonstances. *Le sang n'a point coulé :* la sagesse a conduit la force; la valeur et la discipline en ont réglé l'emploi. *La justice nationale* a été consacrée par le calme du peuple. *Il était évident aux yeux de tout le monde qu'on ne voulait rien déplacer, mais remettre tout à sa place*... La république a triomphé, et cependant le sang des traîtres a été épargné; pour fonder l'égalité, il ne faut que des lois. Toute usurpation sur le domaine de la loi doit cesser dans la république. »

Les atteintes portées au droit par les pouvoirs publics ont ceci de particulier qu'elles altèrent les consciences et font succéder au trouble matériel un long trouble moral. Selon la remarque de M. Duvergier de Hauranne, les modérés de la minorité se montrèrent, après le 18 fructidor, plus empressés à faire des proscriptions que les Jacobins qui avaient conduit le mouvement. Sieyès, l'ancien constituant, voulait que tous les nobles fussent bannis : « Quand on n'est pas de mon espèce, disait-il, on n'est pas mon semblable ; un noble n'est pas de mon espèce, donc c'est un loup ; je tire dessus (1) ». Boulay de la Meurthe, autre modéré, proposait de chasser de France non-seulement tous les nobles, mais encore tous ceux qui, sous la monarchie, avaient été ministres, conseillers d'État, maîtres des requêtes, gouverneurs de provinces, ambassadeurs, présidents et procureurs généraux des parlements, du grand conseil, des chambres des comptes, membres de l'ordre de Saint-Louis, et en général tous les ex-fonctionnaires du gouvernement déchu. Les exilés devaient être obligés de vendre leurs biens dont le tiers aurait été attribué à l'État. Ce furent les conventionnels, tels que Chénier et Tallien, qui adoucirent ces iniques propositions et firent décréter que les nobles seraient seulement

(1) De Barante, *Histoire du Directoire*, II, 435.

réputés étrangers et ne pourraient être admis à voter dans les assemblées primaires sans avoir préalablement obtenu la naturalisation (vendémiaire an VI). Un grand parlementaire a dit de cette loi qu'elle créait « sur le sol affranchi de la France, une classe d'ilotes politiques (1) ».

Lorsque les Chambres donnaient de tels exemples d'exagération, il était difficile que le pays restât calme. Les passions qui avaient tant remué les masses autrefois, recouvrèrent leur empire ; on vit se réveiller toutes les haines, toutes les défiances du peuple contre certaines catégories de citoyens : on vit encore, comme en 92, comme en 93, les imaginations égarées forger chaque jour des complots qui voulaient du sang pour être réprimés. Le Directoire et les Conseils furent dépassés par leurs alliés de la veille ; ils parurent trop lents à satisfaire les exigences du parti démocratique et furent traités en suspects. Les clubs qui s'étaient rouverts les accusèrent de trahir les intérêts de la révolution, d'avoir fait le coup de main du 18 fructidor dans le seul but de garder le pouvoir.

Après avoir passé une année à redouter des élections royalistes, le Corps législatif et le gouvernement passèrent une autre année à redouter des

---

(1) Duvergier de Hauranne, *Histoire du gouvernement parlementaire en France*, I, 410.

élections démocratiques. Incapables de barrer le courant qu'ils avaient déchaîné, ils fermèrent quelques clubs, supprimèrent quelques journaux et ne firent qu'irriter sans profit leurs adversaires. Les anciens adhérents de la Commune, les Montagnards non réélus, tous ces hommes qui après la mise en vigueur de la Constitution de l'an III, avaient passé subitement de la vie la plus active au désœuvrement et à l'oubli, se retrouvèrent, se réunirent, et devinrent d'autant plus facilement maîtres du terrain électoral que les modérés renoncèrent à la lutte ou même leur prêtèrent secrètement un appui. En effet il est assez ordinaire, au milieu des révolutions, de voir ceux dont la prudence devrait s'employer à prévenir les crises, céder aux mauvaises tentations du découragement et travailler à conduire les choses au pire.

D'ailleurs les mesures financières votées par les Conseils leur avaient aliéné les créanciers de l'État. La loi du 9 vendémiaire an VI avait décidé que les deux tiers de la dette publique seraient remboursés au capital de vingt fois la rente ; le remboursement devait se faire au moyen de bons au porteur que l'État reprendrait ensuite pour délivrer en échange des biens nationaux. C'était une perte sèche pour le rentier qui, d'une main rendait au Trésor ce qu'il avait reçu de l'autre et qui acquérait un immeuble sans valeur négociable. Quant au tiers conservé.

appelé *tiers consolidé*, la loi le déclarait exempt de toute retenue présente et future, mais le gouvernement n'en payait pas les arrérages. En comblant le déficit, ces procédés frappèrent cruellement les rentiers, imposèrent à beaucoup la misère, à tous la gêne.

Alors la coalition des mécontents devint générale ; avec les jacobins et les royalistes, elle enveloppa les indifférents qui forment la majeure partie des rentiers. Un même mot d'ordre se répandit dans toute la France : briser par un scrutin hostile la majorité des Conseils. Ceux-ci étaient d'autant plus embarrassés pour se défendre, qu'ils ne représentaient pas un parti organisé et compact, mais une collection d'intérêts réunis par le hasard. S'ils s'étaient senti quelques racines dans le pays, ils auraient peut-être essayé de triompher légalement et de conquérir des suffrages en faisant de la bonne politique. Abandonnés et certains de la défaite, ils ne songèrent qu'à violer encore une fois le pacte constitutionnel, pour échapper aux conséquences des élections. Cependant un coup d'état militaire n'était plus possible; l'armée, qui avait marché contre les royalistes, eût refusé sans doute, à cette époque, de marcher contre les démocrates. Pour s'épargner la peine de chasser les futurs élus, la majorité pensa qu'il était prudent de ne pas les

laisser entrer de plein droit dans le Corps législatif. Considérant comme une « erreur politique » la loi du 30 floréal an VI, qui admettait les députés nouvellement nommés à participer à la vérification des pouvoirs, les Conseils décrétèrent que dès que les assemblées électorales auraient terminé leurs opérations, elles devraient faire parvenir leurs procès-verbaux au gouvernement; le Directoire était chargé de les examiner. de les annoter et de les transmettre au Corps législatif pour qu'il fût statué sur la validité des élections, sans le concours ni la présence des intéressés (12 pluviôse an VI).

Ainsi la majorité créée dans la journée du 18 fructidor devenait maîtresse d'accueillir ou de repousser les représentants envoyés par le pays. Il est vrai qu'elle eut soin de faire avertir les électeurs. Déjà, dans une de ses nombreuses proclamations, le gouvernement avait dit : « Citoyens, combien vous seriez coupables si vous trompiez notre attente, en introduisant dans les Conseils législatifs les ennemis de la constitution de l'an III, des hommes avides de changement. Ils ne parviendraient pas, à la vérité, à renverser cette constitution; *l'énergie constante des législateurs fidèles, celle du Directoire exécutif dont les intentions sont aussi inébranlables que pures, préserveraient encore une fois la république.* » Craignant que la menace ne fût pas assez claire, le Directoire publia. le 9 ger-

minal, une nouvelle proclamation où on lisait : « Citoyens, rassurez-vous, le gouvernement veille ; il connaît les ennemis qui s'agitent encore ; leurs complots seront déjoués. *Si le Corps législatif a su, le 18 fructidor, chasser de son sein des traîtres qui y siégeaient depuis quatre mois, il saura bien écarter aussi ceux qu'on voudrait y faire entrer aujourd'hui.* »

Malgré tant d'efforts pour intimider le corps électoral, la majorité des assemblées primaires se prononça ouvertement en faveur des hommes qui avaient été dépossédés du pouvoir par le mouvement thermidorien ; les terroristes de 93 s'emparèrent de la plupart des colléges ; les modérés n'opposèrent aucune résistance ; on trouvait ici l'abstention, là la complicité, partout un concert avoué ou secret pour amener la chute du Directoire. Celui-ci imagina, à la dernière heure, au moment où les assemblées électorales allaient se réunir, le système des scissions. Il engagea la minorité de chaque assemblée à se séparer de la majorité, en déclarant que la liberté de son vote avait été entravée, et à se rendre dans un local particulier, pour y désigner le candidat qui lui serait agréable. Il devait se produire ainsi de doubles élections entre lesquelles le Corps législatif n'aurait plus qu'à choisir. Le Directoire envoya aux Conseils les procès-verbaux des majorités et des minorités en leur signalant la

conspiration anarchiste qui avait détruit l'indépendance des colléges. Les Conseils nommèrent une commission qui, pour sauver la constitution, proposa de distinguer, parmi les élus, les bons républicains des mauvais républicains, d'admettre les premiers et d'écarter les seconds. Ces conclusions furent adoptées et prirent place dans la célèbre loi du 22 floréal (mai 1798) : « Une faction, dit le préambule de cette loi, a voulu arracher aux assemblées primaires et, par suite, aux assemblées électorales, *des choix contraires à la volonté du peuple*. Il est plusieurs assemblées électorales où le génie de la liberté et l'union intime des véritables républicains ont déjoué entièrement les projets de cette faction désorganisatrice ; mais il en est d'autres où cette même faction est parvenue à dicter plus ou moins de choix qui effraient justement tous les amis de la constitution et de l'ordre public. » En conséquence, les Conseils déclarèrent qu'ils avaient « *le devoir de rejeter sans ménagement tous les choix qui étaient le produit de la conspiration, mais qu'ils devaient aussi respecter tous ceux qui porteraient le caractère de la volonté nationale, quand même ils auraient été faits dans des assemblées électorales à qui il en aurait été surpris d'autres évidemment contraires au vœu du peuple* ».

Il était impossible de s'arroger plus insolemment

le droit de trier ses amis et ses ennemis (1). Ce droit inique fut appliqué avec autant de brutalité qu'il avait été proclamé. Les choix faits par la majorité des assemblées électorales furent annulés dans quatorze départements, et l'on déclara valables les pouvoirs des élus de la minorité ; trente-quatre élections qui n'avaient donné lieu à aucune scission furent cassées ; enfin les votes de sept départements furent considérés comme non avenus. On renvoya chez eux les représentants invalidés, en leur payant une indemnité de route.

Il est rare qu'une illégalité n'en appelle pas une autre ; quand on est hors du droit, on est conduit chaque jour à s'en écarter davantage ; le décret du 22 floréal eut pour corollaire une nouvelle atteinte à la constitution. L'art. 136 de la constitution décidait qu'à partir de l'an V, aucun député ne pourrait être nommé directeur, s'il n'avait quitté ses

---

(1) Le rapport qui avait déterminé le vote des Cinq-Cents était plus hardi encore que la loi : « On dira que cette mesure est arbitraire. Citoyens, craignez d'être victimes d'une *fausse délicatesse :* Peut-on accuser d'arbitraire une mesure dictée par la *sagesse ?* On se demande comment les choix d'une même députation peuvent être bons et mauvais, légaux et illégaux tout à la fois ; l'objection se résout par les faits : les républicains peuvent obtenir un candidat, tandis que les royalistes ou les anarchistes en obtiennent un autre. *Quoi de mieux alors que d'admettre le premier et de rejeter le second ? La loi que nous vous proposons sera une époque marquante dans l'histoire des Assemblées représentatives. Après de si longues agitations, on passe enfin de l'abstraction à la réalité.* »

fonctions depuis un an au moins. Nonobstant ce texte formel, Treilhard fut élu membre du Directoire, en remplacement de François de Neufchâteau; Treilhard était sorti du Corps législatif au renouvellement de l'an V ; en conséquence, le délai exigé par la loi n'était pas encore expiré. Pour que cette nomination fût régulière, il eût suffi de l'ajourner au 1er prairial; mais, à ce moment, le nouveau tiers eût été installé, et, malgré le soin avec lequel il avait été épuré, on craignait qu'il n'apportât dans le parlement des préjugés défavorables à Treilhard qui était très-connu par ses relations avec les deux hommes les plus détestés du Directoire, Barras et Rewbell.

Le gouvernement des avocats, comme l'appelait Bonaparte, avait encore un an d'existence assurée, mais sa chute demeurait l'objectif des deux partis qu'il avait frappés, et le mauvais état des affaires extérieures rendait sa situation plus difficile. Tandis qu'absorbé dans le souci de sa défense, il laissait l'ancien vainqueur de l'Italie traîner nos meilleures troupes en Egypte, à la poursuite d'une gloire profitable au général seul, inutile et coûteuse au pays, l'Angleterre reformait une seconde coalition ; trois cent mille hommes se préparaient à envahir la France par trois points différents.

Il fallut alors faire un nouvel appel aux forces vives de la nation, et les Conseils décrétèrent la

conscription, le 19 fructidor an VI (5 septembre 1798). Tous les jeunes gens de vingt à vingt-cinq ans furent soumis au service militaire et divisés en cinq classes qui pouvaient être appelées successivement ou simultanément, suivant les besoins de l'État. Le recensement suivit immédiatement la promulgation de la loi et souleva beaucoup de murmures. A cette époque le patriotisme était en défaillance ; il avait été blessé au milieu de la lutte des partis. Les pouvoirs publics qui, deux fois, avaient méconnu la volonté des électeurs, ne représentaient plus la France ; ils n'avaient plus autorité sur elle et étaient mal obéis, quand ils lui demandaient des sacrifices. En 1793, la levée en masse avait été acceptée comme une mesure exceptionnelle et transitoire, imposée par un danger national dont la Convention ne pouvait être rendue responsable. En 1798, au contraire, chacun accusait le Directoire et les Conseils d'avoir perdu, par leur ineptie, le bénéfice des victoires de Bonaparte et du traité de Campo-Formio. On s'inquiétait de voir recommencer une guerre européenne dont les suites étaient inconnues, et dans laquelle les diverses classes de la société pensaient n'avoir rien à gagner. Les déclamations enthousiastes qui avaient servi au début de la révolution et n'avaient pas paru ridicules, parce qu'alors elles répondaient aux sentiments de la généralité des citoyens, étaient

devenues des banalités sans action sur les esprits. Cependant les Conseils ne crurent pouvoir mieux faire que de les reproduire pour exciter les courages, et, lorsqu'ils ordonnèrent une levée immédiate de deux cent mille hommes, ils rédigèrent une adresse qui se terminait ainsi : « Pères de famille, bénissez vos enfants appelés par la mère commune ! que vos éloges les enflamment ! et vous, nouveaux défenseurs de la patrie, courez, vos frères vous attendent : vous trouverez au sein des armées l'exemple des héros vivants et le souvenir des héros morts pour la cause républicaine ». C'était de la rhétorique inutile ; la cause républicaine avait perdu les affections du pays ; tant de partis l'avaient traînée sur la place de l'Hôtel-de-Ville et dans les couloirs du parlement, qu'elle était devenue un drapeau vulgaire ; personne n'aspirait plus à donner sa vie pour la défendre.

Des revers en Allemagne et en Italie coïncidèrent avec l'ouverture de la période électorale de l'an VII, et la majorité des suffrages fut acquise, comme en l'an VI, au parti démocratique. Bien que, dans plusieurs collèges, les minorités eussent encore pratiqué le système des scissions, le Directoire ne pouvait espérer qu'un nouveau coup d'état parlementaire le sauverait, comme au 22 floréal. Effrayée de la résistance persistante du pays, la majorité

des Conseils s'était désagrégée; elle cherchait, par un prudent abandon du gouvernement condamné, à faire oublier aux colléges électoraux de coupables abus. Il n'était pas non plus possible de recommencer la journée du 18 fructidor; lorsque les chefs d'un Etat ont amené des défaites au dehors, il est rare que l'armée consente à les défendre à l'intérieur.

Le nouveau tiers s'installa donc librement, sans qu'on entreprît de lui disputer son mandat et ses titres. C'était la première fois, depuis les élections générales, que la constitution fonctionnait régulièrement, et elle ne devait pas être longtemps respectée. La majorité modifiée avait trop de revanches à prendre pour se contenter des procédés légaux. Il lui fallait toutes les places du Directoire, et la constitution ne lui en accordait qu'une seule, celle de Rewbell, désigné par le sort pour quitter ses fonctions; elle disposa d'abord de celle-là en faveur d'un personnage habile en intrigues, dont le nom seul était un programme de révolution. Sieyès succéda à Rewbell. En 1795, il avait refusé d'associer sa fortune à celle de Barras, de Rewbell et de La Réveillère; cette prudente modestie l'avait grandi dans le parlement. Il est bon, pour un homme d'état, de ne pas trop se prodiguer, de se laisser désirer et de savoir rester à l'écart, après avoir joué son rôle pendant quelque temps. Tandis

qu'il est absent, les fautes de ses adversaires effacent les siennes; une légende, fausse comme toutes les légendes, s'établit autour de son nom, et lorsqu'il remonte au pouvoir, on l'applaudit de confiance. Telle était la situation de Sieyès; le souvenir des services qu'il avait rendus à la Constituante avait survécu à la mémoire de ses erreurs; on avait oublié ses discours obscurs, recherchés, ses projets compliqués et peu pratiques; chacun célébrait son érudition, la profondeur de ses vues, la netteté de ses principes. Sieyès pensa que son heure était venue; il n'hésita pas à entrer au Luxembourg avec l'espoir d'en faire bientôt sortir ses collègues, et de fonder en France un gouvernement nouveau.

Il commença par conseiller au Corps législatif de casser l'élection de Treilhard, qui n'avait pas été régulièrement faite; son avis fut suivi, et l'on remplaça Treilhard par Gohier. Ce vote n'était pas lui-même très-correct; il infirmait une résolution qui avait été exécutée pendant un an, et aucun texte de la constitution n'autorisait l'annulation d'une élection proclamée. Les Conseils n'y regardaient pas de si près; Sieyès était là pour lever les scrupules, s'il s'en fût présenté, et la campagne continua. Il fallait conquérir encore deux places dans le gouvernement. Les députés ne pouvaient destituer les

membres du Directoire, mais ils pouvaient censurer leur conduite assez durement pour les contraindre à donner leur démission. Ils attaquèrent Merlin et La Réveillère-Lepeaux avec une violence sans égale, et les traitèrent publiquement d'*ineptes triumvirs*; Boulay de la Meurthe fit à la tribune le portrait de « ces deux hommes malfaisants ». « Merlin, dit-il, est un homme à petites idées, à petites passions, à petites haines; c'est un procureur brouillon et tracassier, digne à peine d'être le garde des sceaux de Louis XI; La Réveillère, plus honnête que Merlin, mais fanatique absurde, est prêt à tout sacrifier pour faire réussir la religion qu'il a inventée. Depuis longtemps, ils ont perdu l'un et l'autre la confiance des patriotes, et, *s'il leur restait quelques sentiments honorables, ils auraient déjà donné leur démission*; mais l'opiniâtreté de ces *misérables* nous forcera peut-être à un coup d'état (1) ».

En d'autres temps, les hommes si cruellement insultés auraient essayé de se défendre; mais la complicité de Sieyès, la neutralité de Gohier, l'indifférence de Barras paralysaient leurs moyens d'action; le 30 prairial an VII (18 juin 1799), Merlin et La Réveillère-Lepeaux se résignèrent à donner

(1) Voyez Duvergier de Hauranne, *Histoire du gouvernement parlementaire*, II, 425.

leur démission (1). Bonaparte inscrivit avec raison cette date à côté de celle du 18 fructidor et du 22 floréal; on s'était joué une fois de plus du pacte constitutionnel. Seul des élus de l'an IV, Barras resta au Luxembourg; ses débauches, qui lui avaient valu le mépris de la nation, lui permirent de trouver grâce devant le Corps législatif et devant Sieyès; on le jugea trop peu dangereux pour lui faire l'honneur de le congédier, et il garda le pouvoir jusqu'au moment où périt la constitution.

Ce moment n'était pas éloigné. Après avoir été successivement en conflit avec les colléges électoraux et avec le gouvernement, les Conseils allaient se trouver en conflit entre eux. Le parti jacobin dominait les Cinq-Cents beaucoup plus complétement que les Anciens. La majorité des Cinq-Cents voulait recommencer une terreur contre les royalistes, gouverner avec les clubs et reprendre les *traditions* du comité de salut public. Les Anciens estimaient que le temps des procédés révolutionnaires était passé, que, pour tirer la France de l'anarchie, pour sauver même les conquêtes de 89, il était urgent de pratiquer une politique d'ordre et de tolérance. Sieyès se tenait entre les Conseils,

---

(1) Ils furent remplacés par un ancien girondin, Roger-Ducos, et par le général Moulins.

sans prendre ouvertement parti ni pour l'un ni pour l'autre, car tous les deux servaient ses intérêts : les Cinq-Cents en achevant de discréditer la constitution ; les Anciens en fournissant le point d'appui nécessaire pour la renverser.

Les divisions des Conseils se révélèrent au sujet d'une loi financière. La prolongation de la lutte avec l'Europe exigeait la création de nouvelles ressources. Les Cinq-Cents décrétèrent un emprunt forcé de cent millions ; « la classe aisée des citoyens » était seule appelée à remplir cet emprunt dont la cotisation devait être progressive suivant le chiffre des fortunes ; les nobles étaient obligés de payer une cotisation double, les parents d'émigrés une cotisation triple. Le vote de cette loi excita un vif mécontentement parmi les Anciens, et, pour obtenir l'adhésion de la seconde Chambre, on fut obligé de supprimer l'article relatif aux nobles et aux émigrés.

Peu de temps après, les Cinq-Cents prirent prétexte de divers troubles excités dans les départements par des agents royalistes, pour rendre la déplorable loi du 24 messidor, connue sous le nom de *loi des otages*. Les parents d'émigrés, leurs alliés et les ci-devant nobles, les aïeuls, aïeules, pères et mères des individus qui, sans être ex-nobles, ni parents d'émigrés, étaient néanmoins notoirement connus pour faire partie de rassem-

blements hostiles au gouvernement, furent déclarés « *personnellement et civilement responsables* des brigandages commis dans l'intérieur en haine de la république ». En conséquence, les administrations furent chargées de prendre des otages dans les communes, les cantons et les départements où des désordres éclateraient. Les otages durent être établis *à leurs frais*, dans un même local, sous la surveillance de l'administration et des commissaires du Directoire. Tout assassinat commis sur un citoyen ayant été, depuis la révolution, fonctionnaire public, ou défenseur de la patrie, ou acquéreur de domaines nationaux, *entraînait la déportation de quatre otages*. Tout citoyen qui contribuait à faire arrêter un émigré ou un prêtre sujet à la déportation, recevait une récompense variant de trois cents à deux mille quatre cents francs. Le Conseil des Anciens n'eut pas le courage d'opposer son veto à cette loi qui établissait la proscription en permanence, qui donnait une prime aux délateurs et invitait une moitié de la population à traquer l'autre.

Ce fut un coup funeste pour la constitution. Sieyès estima qu'il était temps de la détruire, en séparant définitivement les deux pouvoirs chargés de la défendre. Il ne désapprouvait pas les principes révolutionnaires des Cinq-Cents, mais il sut taire ses préférences et se servir de la loi des

otages pour accroître les mécontentements de la seconde Chambre. Exploitant ce besoin de revanche qu'éprouvent toujours les corps délibérants après avoir voté un décret par faiblesse, il engagea les Anciens dans une campagne parlementaire contre le Conseil des Cinq-Cents, et leur persuada qu'il serait bientôt nécessaire de prendre de grandes résolutions pour arracher le pays au parti des exagérés.

Condamnée par le membre le plus influent du Directoire, la constitution ne trouva pas grâce devant le pays. Elle eut pour adversaires les principaux chefs du vieux tiers-état, devenus des bourgeois que neuf années de discordes civiles portaient à désirer la paix. La coalition électorale qui, deux fois, avait envoyé les démocrates au Corps législatif, fut rompue. En face des Jacobins s'organisa un vaste camp dans lequel entrèrent tous ceux qui étaient las de la liberté politique, tous ceux qui désespéraient de faire triompher les droits de la justice et de l'humanité, tant que le gouvernement serait livré à plusieurs mains. La dangereuse illusion du repos dans la dictature s'empara des âmes, et les plus indépendants se prirent à chercher un maître..

Bonaparte n'était pas loin; instruit de l'état des affaires intérieures, il s'était hâté de revenir en

France. Au milieu de tant de renommées que la révolution avait brisées dans sa course, la sienne était restée intacte et semblait d'autant plus haute qu'elle n'avait encore été mesurée qu'à distance. La dernière expédition de Bonaparte lui avait valu, outre la gloire, la popularité, qui n'est pas la compagne obligée de la gloire. Il y a plusieurs manières d'attirer à soi les sympathies du peuple ; on y parvient quelquefois en se dévouant avec loyauté aux intérêts publics ; mais le plus sûr est, malheureusement, de séduire les imaginations. C'est pourquoi Bonaparte était allé chercher des aventures en Afrique et avait voulu paraître aux regards de ses contemporains avec le cortége de siècles qui environnait l'Egypte conquise. Son but était atteint ; il avait réussi à étonner une génération que tant d'événements extraordinaires, accomplis depuis 89, rendaient difficile à émouvoir. Un immense enthousiasme, prélude des grandes erreurs nationales, accueillit son retour ; le Conseil des Anciens interrompit un débat pour entendre le récit de son débarquement, et il se trouva un député pour dire : « *C'est aujourd'hui qu'il faut parer de fleurs la statue de la Liberté* ; peuple français c'est aujourd'hui ta fête ; *le héros dont la gloire est inséparable de ton indépendance et de ta grandeur* vient de toucher le sol de la république. »

Rentré à Paris, Bonaparte eut soin de ménager

son prestige ; il se tint en arrière de la scène politique, dans cette ombre qui grandit un acteur et le désigne au public comme le personnage chargé du dénouement. Il ne se donna à aucun parti, afin que tous les partis se donnassent à lui (1) ; il parla peu du gouvernement et affecta de se montrer uniquement soucieux de la gloire des armes, afin de n'éveiller aucune jalousie dans le monde parlementaire sur lequel il voulait conquérir le pouvoir. Sieyès était assez connaisseur en hommes pour se défier de l'ambition du général qui avait su quitter la France et y rentrer avec tant d'à-propos ; mais il voyait la nation poursuivre Bonaparte de ses espérances, et il ne croyait pas possible d'accomplir le grand changement qu'il méditait, sans le patronage du vainqueur de l'Italie et de l'Egypte. Il comptait d'ailleurs ne donner à son allié que la seconde place dans sa constitution, et, surmontant ses répugnances, il ouvrit des négociations avec Bonaparte, par l'intermédiaire de Talleyrand : « Vous voulez du pouvoir, dit Talleyrand à Bonaparte, et Sieyès veut une nouvelle constitution ; *unissez-vous pour détruire ce qui est, puisque ce qui est, est un obstacle pour tous deux* (2) ». Il était digne du but

(1) Le 19 brumaire, il disait au Conseil des Anciens : « Les différentes factions sont venues sonner à ma porte ; je ne les ai point écoutées, parce que je ne suis d'aucune coterie. »

(2) Miot de Mélito, *Mémoires*, I, 245.

poursuivi que l'alliance fût conclue en termes si francs. Sieyès et Bonaparte formèrent un comité qui se composa de Lucien Bonaparte, président du Conseil des Cinq-Cents ; de Lemercier, président du Conseil des Anciens ; de Talleyrand, Boulay de la Meurthe, Regnier, Rœderer et Cabanis.

Ces neuf personnages arrêtèrent le plan de la révolution de brumaire. Il fut d'abord convenu que l'on annoncerait la découverte d'une vaste conspiration jacobine, et que l'on proposerait aux Anciens d'assurer la sécurité du Corps législatif, en décrétant la translation des deux Conseils à Saint-Cloud (1). Sur ce premier point, il n'y eut aucun débat : les parlementaires du comité désiraient éviter la lutte et craignaient d'exposer les Cinq-Cents à la tentation de soulever une émeute ; quant à Bonaparte, il jugeait prudent d'écarter l'armée de la foule et de renverser la constitution sans témoins. On ne fut pas aussi facilement d'accord sur les mesures qui devraient suivre le décret de translation. Sieyès voulait que sa propre constitution fût, immédiatement et sans examen, substituée à celle de l'an III ; cet empressement parut suspect à Bonaparte qui soupçonna son associé de travailler à

(1) Aux termes des art. 102, 103 et 104 de la constitution, le Conseil des Anciens avait le droit de changer la résidence du Corps législatif.



le reléguer au second plan. Le général devint aussitôt préoccupé des droits des citoyens : « Voudriez-vous, dit-il, imposer à la France une constitution toute faite, qui n'aurait pas été discutée posément, article par article, qui ne serait pas soumise à la votation du peuple ? Quant à moi, je m'y refuse. » Sieyès dut céder ; il fut décidé que les Conseils seraient invités à désigner un gouvernement provisoire composé de Sieyès, Roger-Ducos et Bonaparte, et deux commissions législatives chargées de préparer une constitution nouvelle.

Tous les détails du complot étant réglés, on mit dans la confidence la commission des inspecteurs des Anciens. « Mais il faut bien remarquer, dit Miot de Mélito, que ceux-ci ne furent pas dans le secret du plan en son entier : on ne leur parla que de la nécessité d'écraser les Jacobins qui devenaient chaque jour plus dangereux, et ce fut uniquement dans cette vue qu'ils consentirent au projet de translation. Le but véritable, le changement de constitution, fut caché à tous ceux qui ne faisaient pas partie du comité ». Sieyès négocia ensuite avec un grand nombre de représentants, et lorsqu'il fut assuré d'une majorité à laquelle il ne manquait plus pour être durable, que d'être hors de péril, il donna le signal de l'action. Le président et les inspecteurs des Anciens convoquèrent le Conseil en séance

extraordinaire, pour le 18 brumaire (9 novembre 1799), à sept heures du matin; on eut soin de ne pas adresser d'avis aux membres hostiles ou douteux (1).

Dès que la séance fut ouverte, Cornet, l'un des inspecteurs, se présenta à la tribune pour expliquer les motifs de la réunion du Conseil; la tâche était d'autant plus difficile que Cornet parlait d'après une consigne, et ne connaissait pas le complot que Sieyès l'avait chargé de révéler à l'Assemblée. Il se tira d'embarras en débitant des généralités, dans le style enflé de l'époque : « Depuis plusieurs jours, dit-il, les symptômes les plus alarmants se manifestent; les rapports les plus sinistres nous sont faits. Si de grandes mesures ne sont pas prises, si le Conseil des Anciens ne met pas la liberté et la patrie à l'abri des plus grands dangers qui les aient encore menacées, l'embrasement devient général; nous ne pouvons plus en arrêter les effets dévorants. Il enveloppe amis et ennemis, et ceux qui échapperont à l'incendie, verseront des pleurs amers, mais inutiles, sur les cendres qu'il aura laissées sur son passage. Vous pouvez le prévenir encore; un instant suffit; mais, si vous ne le saisissez

(1) « Plusieurs députés, dit Lucien Bonaparte dans ses *Mémoires*, se plaignirent d'avoir été oubliés, et *je penche à croire que l'oubli fut prémédité* ».

pas, la République aura existé, et son squelette sera entre *les mains des vautours* qui s'en disputeront les membres décharnés. Votre commission des inspecteurs sait que les conjurés se rendent en foule à Paris ; ceux qui s'y trouvent déjà n'attendent qu'un signal pour lever leurs poignards sur les députés ».

Voyant que ce discours avait porté la terreur dans les esprits, Regnier pensa qu'il était inutile d'inventer des preuves à l'appui du complot dénoncé ; il se contenta de donner aux Anciens un beau prétexte de fuir devant le péril : « Représentants du peuple, s'écria-t-il, vos vies ne sont plus à vous ; elles sont tout entières à la patrie, dont les destinées tiennent intimement à votre existence ; l'insouciance sur votre propre sûreté serait donc un crime envers elle ». Et Regnier proposa aux Anciens de décréter que les deux Conseils iraient siéger à Saint-Cloud. Mais il ne suffisait pas d'envoyer les représentants délibérer en exil, il fallait encore les mettre à la discrétion de l'autorité militaire ; Regnier y pourvut en demandant que le général Bonaparte fût chargé de « *prendre toutes les mesures nécessaires pour la représentation nationale* ». Ces deux propositions furent adoptées sans débats. Il fut décidé que le Corps législatif se réunirait, le lendemain 19 brumaire, à midi, dans le palais de Saint-Cloud ; toute délibération fut in-

terdite ailleurs et avant ce terme. Le général commandant les troupes de Paris, la garde des deux Conseils et les gardes nationales sédentaires furent mis sous les ordres du général Bonaparte auquel tous les citoyens furent tenus de prêter mainforte.

Dès qu'il eut reçu la communication officielle de ce décret, Bonaparte se présenta devant le Conseil des Anciens et jura d'établir une république fondée « *sur la représentation nationale* ». A onze heures, la résolution de la seconde Chambre fut transmise aux Cinq-Cents; elle excita une vive irritation, mais la constitution interdisait de délibérer, et le président, qui était Lucien Bonaparte, eut soin de la faire respecter: il leva la séance. Sieyès, Roger-Ducos et Barras donnèrent leurs démissions, les deux premiers, parce qu'ils étaient complices, le second, parce qu'il ne se sentait pas de taille à lutter; Gohier et Moulins protestèrent, mais le Luxembourg fut cerné par les troupes du général Moreau, et ils ne purent agir.

La victoire des conjurés était probable, mais elle n'était pas encore certaine. Pour gagner définitivement la partie, sans l'intervention de l'armée, comme le voulait Sieyès, comme paraissait le désirer Bonaparte, il restait à faire décider, par les deux Conseils, la suppression du Directoire et l'établissement d'une commission exécutive. Un tel dé-

cret était destiné à rencontrer l'opposition des Cinq-Cents ; aussi l'on était convenu de laisser prendre aux Anciens l'initiative d'un message invitant solennellement le Conseil des Cinq-Cents à sauver la république en abandonnant la constitution ; après la lecture du message, un des complices devait proposer la formation immédiate du gouvernement provisoire et des commissions législatives. Pour enlever les voix, on comptait beaucoup sur le trouble d'une première séance tenue dans un nouveau local où les députés n'auraient plus leurs places ni leurs habitudes, se chercheraient sans se trouver, et ne pourraient se concerter avant d'émettre un vote. Des négligences et des maladresses firent échouer ces calculs.

Le 19 brumaire, à midi, l'orangerie de Saint-Cloud n'était pas encore prête à recevoir les Cinq-Cents (1) ; deux heures s'écoulèrent pendant lesquelles les membres du parti jacobin organisèrent une majorité et arrêtèrent un plan de résistance. Ils n'avaient pas beaucoup plus d'attachement que leurs adversaires pour la constitution, mais ils résolurent de s'abriter derrière elle. Lorsque Gaudin,

(1) Les Anciens devaient siéger dans une des galeries du premier étage. On avait placé les Cinq-Cents dans l'orangerie, afin que l'envahissement fût plus rapide, s'il devenait nécessaire. La suite a prouvé que la précaution était bonne.

qui était le confident de Bonaparte, monta à la tribune pour entretenir l'Assemblée des périls de la république, il fut interrompu par les cris de : « Vive la constitution ! à bas la dictature ! » Un député, Grandmaison, se leva et demanda que tous les membres du Conseil fussent appelés à renouveler leur serment de fidélité à la constitution de l'an III.

Lucien Bonaparte dirigeait les débats avec un rare sangfroid et une habileté digne d'une meilleure cause. Il comprit que la prestation du serment était une formalité inoffensive dont il pourrait tirer parti en la prolongeant ; suivant son expression, il voulait « louvoyer » jusqu'à ce que les Anciens eussent envoyé leur message. En conséquence, il s'empressa de mettre aux voix la motion de Grandmaison et fit même proposer, par un de ses amis, l'appel nominal. Cette opération théâtrale a beaucoup d'attraits pour les Assemblées et le Conseil décida que chaque membre viendrait à la tribune jurer obéissance à la constitution. Le défilé des représentants dura deux heures.

Cependant le message des Anciens n'arrivait pas ; le général Bonaparte, peu fait pour la vie parlementaire, n'avait rien compris au plan de Sieyès. Au lieu de laisser voter silencieusement les décrets préparés par le comité, il s'était présenté à la barre du Conseil des Anciens et avait fait une longue ha-

rangue. Le moindre inconvénient des discours en pareille circonstance, c'est d'appeler les objections. Bonaparte avait parlé de la nécessité de sauver la liberté et l'égalité, on lui avait répondu : « Et la constitution ? — La constitution, avait riposté Bonaparte, vous l'avez violée au 18 fructidor ! vous l'avez violée au 22 floréal ! vous l'avez violée au 30 prairial ! La constitution ! elle est invoquée par toutes les factions, elle est violée par toutes. Elle ne peut plus être pour nous un moyen de salut, parce qu'elle n'obtient plus le respect de personne. » Cette brusque déclaration ayant rencontré peu de sympathies, et le mot de dictature ayant circulé sur divers bancs, le général s'efforça de rassurer l'auditoire : « Représentants du peuple, je vous jure qu'aussitôt que les dangers qui m'ont fait confier des pouvoirs extraordinaires seront passés, *j'abdiquerai ces pouvoirs.* » On lui demanda de quels dangers il s'agissait ; on réclama des explications sur ce fameux complot tant de fois dénoncé sans preuves. Bonaparte reconnut qu'il s'était engagé sur un mauvais terrain et qu'il avait perdu le bénéfice des savantes intrigues de Sieyès. Incertain, désormais, de l'issue de l'entreprise, il voulut au moins échapper à un décret d'accusation : « *Si quelque orateur parlait de me mettre hors la loi*, s'écria-t-il, *qu'il prenne garde de porter cet arrêt contre lui-même. S'il parlait de me mettre*

hors la loi, j'en appellerais à vous, mes braves compagnons d'armes; je m'en remettrais, mes braves amis, au courage de vous tous et à ma fortune. »

Malgré la hardiesse de ces menaces, Bonaparte quitta le Conseil des Anciens avec inquiétude ; le sort de la journée lui semblait compromis, et il se trouvait dans cet état de découragement qui porte à sacrifier, sans réflexion, les dernières chances d'une partie. Suivi d'un peloton de soldats, il entra dans la salle des séances du Conseil des Cinq-Cents. Son apparition excita un immense tumulte; tous les députés, debout, le menacèrent de la voix et du geste; un cri s'éleva : « Hors la loi le dictateur ! » Et chacun répéta : « Hors la loi ! » Sans perdre sa présence d'esprit, Lucien fit signe à son frère de se retirer, et celui-ci disparut au milieu de ses grenadiers.

Bertrand (du Calvados) monta aussitôt à la tribune et demanda que le commandement des troupes fût enlevé à Bonaparte. Là pouvait être le salut ; si les Cinq-Cents avaient eu un président fidèle, cette proposition aurait été votée et aurait peut-être arrêté la révolution ; il est douteux que l'armée eût consenti à suivre un général destitué, et, dans tous les cas, l'hésitation des troupes eût donné le temps aux deux Conseils de concerter des mesures de défense. Mais Lucien refusa de mettre

aux voix la motion de Bertrand ; déclarant *que* l'Assemblée n'était plus *libre*, il quitta le fauteuil et la salle des séances.

Arrivé dans la cour de l'orangerie, il trouva son frère indécis et abattu ; il monta à cheval, fit approcher les troupes et leur dit : « Le président du Conseil des Cinq-Cents vous invite à délivrer la majorité de ce Conseil qui est, en ce moment, sous la terreur de quelques représentants à stylets. *Soldats, vous ne reconnaîtrez pour députés de la France que ceux qui se rendent avec leur président au milieu de vous. Quant à ceux qui persisteraient à rester dans l'orangerie, que la force les expulse.* » Ces brèves paroles entraînèrent les soldats, et Lucien, toujours prévoyant, chargea le beau-frère des Bonaparte, le général Leclerc, du soin de chasser les Cinq-Cents de l'orangerie. La résistance ne fut pas longue, ou plutôt il n'y eut pas de résistance. A la vue des grenadiers qui pénétraient dans la salle, la baïonnette en avant, les députés firent une protestation étouffée sous les roulements du tambour et se sauvèrent par les fenêtres (1). On a souvent raillé ceux que la force

(1) « Embarrassés dans leurs toges, leurs toques à la main *, ils se dispersent dans les bois, où plusieurs d'entre eux, pour se dérober à la poursuite des soldats, laissent ces tristes marques

* Aux termes de la loi du 3 brumaire an IV, le costume des Cinq-Cents se composait d'une longue robe blanche, d'un manteau écarlate, et d'une toque de velours bleu.

obligeait ainsi à fuir hors de l'enceinte sacrée du parlement, on a eu tort ; les Assemblées ne sont pas faites pour lutter contre l'armée ; on doit leur demander le courage civil, l'opposition légale aux empiétements du pouvoir exécutif, rien de plus.

Le triste honneur de la journée du 19 brumaire n'appartient pas à celui qui l'a recueilli. Bonaparte a fait échouer le programme de Sieyès ; sans le secours de son frère, il serait peut-être tombé sous un décret de proscription, et sa gloire eût été rejoindre celle des conspirateurs malheureux. Sieyès et Lucien ont seuls conduit l'aventure jusqu'à son dénouement ; mais le parti qui en a profité, a voulu la grandir et lui donner un auteur capable de se faire absoudre ; Sieyès et Lucien étaient de trop petits personnages pour que leur nom pût masquer l'attentat consommé contre la représentation nationale. Grâce au prestige de l'homme qui a si longtemps dominé la France et l'Europe, les événements de brumaire ont traversé l'histoire avec une sorte de bill d'indemnité. Quelques-uns ont pensé que cette révolution était nécessaire pour finir l'anarchie ; plusieurs l'ont excusée en rappelant, avec Bonaparte, qu'avant de périr à Saint-

---

d'une dignité à jamais éclipsée : spectacle à la fois ridicule et douloureux, affront ineffaçable qui fut le signal de l'anéantissement pour longtemps d'une véritable représentation nationale ». (Miot de Mélito, *Mémoires*, I, 249.)



Cloud, la constitution avait été déjà trois fois violée. Cette morale complaisante a été récemment condamnée avec autorité, lorsque l'éminent président de la Chambre des députés a dit : « Une violation du droit ne peut en justifier une autre (1). »

Cependant les vainqueurs étaient embarrassés de leur facile triomphe; quelle que fût la détresse des libertés publiques, ils jugeaient nécessaire d'étendre sur la révolution une ombre de légalité; mais les Cinq-Cents ayant été dispersés, il ne paraissait plus possible d'obtenir du Corps législatif un décret qui régularisât la situation de Sieyès et de Bonaparte. Joseph Bonaparte proposa de rassembler les débris du Conseil des Cinq-Cents, et de ne pas tenir compte des absents. Son avis fut suivi; on retrouva sans peine les complices du coup d'état; on leur adjoignit plusieurs députés qui, voyant crouler la constitution de l'an III, étaient prêts à obéir pour marquer leur place dans la constitution nouvelle. On forma ainsi une Assemblée de cinquante membres qui fut convoquée pour neuf heures du soir. A l'ouverture de la séance, Lucien prodigua d'audacieux éloges aux hommes qui l'entouraient : « Représentants du peuple, entendez le cri sublime de la postérité ! si la liberté naquit

(1) Paroles de M. Jules Grévy; séance du 13 janvier 1877.

dans le Jeu de Paume de Versailles, *elle fut consolidée dans l'orangerie de Saint-Cloud !* Les constituants de 1789 furent les pères de la révolution; les législateurs de l'an VIII furent les pères et les pacificateurs de la patrie ! (1) ».

Il n'en fallait pas tant pour rassurer la conscience des auditeurs que ne troublait point la pensée de délibérer sans le concours de la majorité du Conseil. Lorsque Lucien demanda la formation d'une commission de neuf membres chargée de rechercher « les moyens d'*améliorer la situation de la république* », la proposition fut adoptée sans débats et la commission nommée immédiatement; sur le rapport de Boulay de la Meurthe, les cinquante membres qui avaient usurpé le titre de Conseil des Cinq-Cents, votèrent le décret préparé par Sieyès. Le Directoire fut supprimé (2). Soixante et un députés furent expulsés de la représentation nationale « pour les excès et les attentats auxquels

(1) « L'histoire, a dit M. Lanfrey, a conservé le souvenir de plus d'un solennel mensonge, mais on citerait difficilement une circonstance où la vérité ait été outragée avec plus de cynisme et d'impudeur. » (*Histoire de Napoléon Ier*, par M. Lanfrey, I, 470.)

Lucien avait une grande puissance d'enthousiasme à froid ; on en trouve un exemple curieux dans les déclarations d'amour qu'il adressait à madame Récamier sous ce titre : « Lettres de Roméo à Juliette, par l'auteur de *la Tribu indienne* ». Voyez les *Souvenirs tirés des papiers de madame Récamier*, I, 30.

(2) Le texte de la loi est à noter pour sa concision énergique; il dit simplement : « *Il n'y a plus de Directoire.* » On ne pouvait faire disparaître un gouvernement avec moins de phrases.

ils s'étaient constamment portés ». Une commission exécutive fut créée; elle se composa de Sieyès, Roger-Ducos et Bonaparte qui prirent le titre de consuls de la république ; elle fut chargée d'organiser l'ordre dans toutes les parties de l'administration, de rétablir la tranquillité intérieure et de procurer une paix honorable et solide.

Le Corps législatif s'ajournait au 1er ventôse. Pendant l'ajournement, les députés conservaient leur indemnité; ils pouvaient, sans perdre leur qualité de représentants du peuple, être employés comme ministres, agents diplomatiques, délégués de la commission exécutive et dans toutes les autres fonctions civiles ; « ils étaient même invités, au nom du bien public, à accepter ces fonctions ». Le Conseil des Anciens sanctionna toutes les mesures décrétées par le prétendu Conseil des Cinq-Cents.

Une proclamation fut ensuite rédigée sous l'inspiration de Lucien Bonaparte, et approuvée par les deux Conseils : « Français, la république vient encore une fois d'échapper aux fureurs des factieux. *Vos fidèles représentants* ont brisé le poignard dans ces mains parricides : mais après avoir détourné *les coups dont vous étiez immédiatement menacés*, ils ont senti qu'il fallait enfin prévenir pour toujours ces éternelles agitations; et

ne prenant conseil que de leur devoir et de leur courage, ils osent dire qu'ils se sont montrés dignes de vous... Des hommes séditieux ont attaqué sans cesse avec audace les parties faibles de votre constitution; ils ont habilement saisi celles qui pouvaient prêter à des commotions nouvelles. Le régime constitutionnel n'a bientôt plus été qu'une suite de révolutions dans tous les sens, dont les différents partis se sont successivement emparés : *ceux même qui voulaient le plus sincèrement le maintien de cette constitution, ont été forcés de la violer à chaque instant pour l'empêcher de périr.* »

Avant de se séparer (19 brumaire an VIII — 10 novembre 1799), chaque Conseil nomma, dans son sein, une commission de vingt-cinq membres chargée de statuer, après la proposition formelle et nécessaire des consuls, sur les objets les plus urgents de police, de législation et de finances. La commission des Cinq-Cents avait l'initiative, celle des Anciens l'approbation. Les deux commissions étaient, en outre, chargées de préparer « les changements à apporter aux dispositions organiques de la constitution dont l'expérience avait fait sentir les vices et les inconvénients (1) ».

(1) « *Ces changements ne peuvent avoir pour but que de consolider, garantir et consacrer inviolablement la souveraineté du peuple*

droit civil proclamés en 89. Ils n'ont voté que deux lois durables : l'une sur le régime hypothécaire (11 brumaire an VII), l'autre sur l'enregistrement (22 frimaire an VII) ; c'est peu en échange de ce qu'ils ont coûté à la nation.

CHAPITRE V

LES COMMISSIONS LÉGISLATIVES INTERMÉDIAIRES

Du 11 novembre au 25 décembre 1799

(20 brumaire — 4 nivôse an VIII).

Abrogation de la loi relative aux otages. — Abrogation de la loi relative à l'emprunt forcé. — Mesures financières. — Plan constitutionnel de Sieyès. — Constitution du 22 frimaire an VIII. — Récompense nationale décernée à Sieyès. — Séparation des commissions législatives.

La chute de la constitution de l'an III ouvre une ère de décadence pour les Assemblées. Pendant dix années, le parlement était resté debout, ne cédant son poste à personne, ne s'absentant jamais des affaires publiques; ni la Constituante, ni la Législative, ni la Convention n'avaient renoncé un seul jour à l'exercice de leur mandat. Après la révolution de brumaire, le pouvoir législatif n'est pas seulement vaincu, il abdique, c'est-à-dire qu'il subit la plus triste des défaites; les Conseils se retirent sans attendre leurs successeurs, et délèguent à deux

commissions le droit de voter tout ce que proposeront les consuls. Cette prorogation est prononcée, non au milieu du calme, mais dans un moment où les auteurs du coup d'état invoquent, pour leur justification, le péril pressant de la patrie, et signalent des conspirations prêtes à éclater.

Le devoir du Corps législatif, même du Corps législatif incomplet, était donc de se déclarer en permanence et de veiller au salut de l'Etat. Sa prompte désertion prouve que ses membres savaient déjà deviner et servir les volontés du nouveau maître de la France. Une fois le Conseil des Cinq-Cents envahi, Bonaparte avait retrouvé le calme et l'assurance qui lui avaient échappé durant la journée du 19 brumaire. Bien qu'il ne fût que troisième consul, il dirigeait la révolution victorieuse. Son plan de gouvernement était arrêté de longue date; il voulait un Corps législatif « *sans rang dans la république*, *impassible*, *sans yeux et sans oreilles*, *sans ambition* (1). » Rien, par conséquent, ne lui était plus agréable que l'ajournement des Conseils; il estimait que cette période de cinquante jours, pendant laquelle il pourrait administrer et légiférer sans le contrôle des Chambres,

(1) Lettre écrite par Bonaparte à Talleyrand, à l'époque du traité de Campo-Formio et citée par M. Lanfrey dans son *Histoire de Napoléon Ier*, I, 329.

avec le seul concours de cinquante commissaires, divisés en deux sections, préparerait admirablement le pays à la dictature, et formerait la transition naturelle du régime parlementaire au régime césarien.

Les Commissions législatives n'étaient pas destinées à entraver l'initiative de Bonaparte ; leurs membres étaient d'autant plus dévoués que la plupart étaient obscurs (1). En les nommant, les Conseils avaient d'abord songé à plaire aux consuls ; la majorité s'était, en outre, inquiétée de l'influence que prendraient peut-être, à son détriment, les députés chargés de la suppléer, et elle avait écarté les candidats de valeur. Les corps politiques compromettent souvent ainsi leur autorité par des jalousies étroites, et cherchent plus de garanties contre leurs propres délégués que contre leurs adversaires.

Bonaparte n'avait qu'à formuler un désir pour

(1) La commission des Anciens était composée de : Lebrun, Garat, Rousseau, Vimar, Cretet, Lemercier, Regnier, Cornudet, Porcher, Vernier, Lenoir-Laroche, Cornet, Goupil-Préfeln fils, Sédillez, Laloi, Fargues, Peré, Depère, Laussat, Chassiron, Perrin, Caillemer, Chatry-Lafosse, Herwyn, Beaupuy.

La commission des Cinq-Cents était composée de : Cabanis, Boulay de la Meurthe, Chazal, Lucien Bonaparte, Chénier, Creuzé-Latouche, Berenger, Daunou, Gaudin, Jacqueminot, Beauvais, Arnould, Mathieu, Thiessé, Villetard, Girot-Pouzol, Gourlay, Casenave, Chollet, Ludot, Devinck-Thierry, Frégeville, Thibaut, Chabaud, Bara.



faire naître un décret. Il sut employer son crédit avec mesure, et réserver ses hardiesses pour la réforme de la constitution. Malgré l'enthousiasme excité, dans Paris, par la nouvelle des événements de Saint-Cloud, la liberté pouvait avoir conservé, dans les profondeurs de la nation, de vieux attachements qu'il était bon de ne pas alarmer. Aussi Bonaparte provoqua une de ces déclarations qui rassurent toujours les masses, sans engager les gouvernements. Sur un message des consuls, les Commissions décrétèrent qu'il y avait urgence d'établir une nouvelle formule de serment, attendu que « l'abus des serments prêtés jusqu'à ce jour en avait démontré l'insuffisance, et qu'il était nécessaire d'en prescrire un qui reposât immédiatement sur les bases de l'institution sociale, l'existence de la République et *la garantie des droits civils et politiques* ». En conséquence, tous les fonctionnaires furent tenus de jurer « fidélité à la République une et indivisible, *fondée sur l'égalité, la liberté et le système représentatif* ».

C'était, en quelques mots, un véritable programme de constitution. Bonaparte n'avait pas le dessein de le suivre très-exactement, et il détourna, vers d'autres objets, l'attention du public. On pouvait, à cette époque, prendre un grand ascendant en abandonnant l'attirail des décrets révolutionnaires que le Directoire avait hérités de la Convention, et qui

l'avaient fait détester, sans le faire craindre. La France était lasse des rigueurs brutales ; elle était prête à croire à la force du gouvernement qui oserait se défendre sans proscriptions ; or, pour un gouvernement, paraître fort, c'est l'être.

Bonaparte le comprit et n'hésita pas à adopter une politique d'apaisement. Il commença par faire abroger la loi du 24 messidor an VII, relative aux otages. Les individus arrêtés en exécution de cette loi furent mis sur-le-champ en liberté ; tous les séquestres apposés en vertu de cette même loi furent immédiatement levés, et les fruits déjà perçus furent restitués (22 brumaire an VIII — 13 novembre 1799).

Les Commissions furent ensuite invitées à s'occuper de la situation financière. Le système des emprunts forcés et progressifs avait été l'une des plus malheureuses et des moins productives inventions de la période révolutionnaire ; on y avait cependant persévéré, alors que la Commune vaincue et l'émeute calmée n'obligeaient plus les représentants à décréter contre les riches pour sauver leur tête.

Les Commissions législatives rompirent avec cette détestable tradition ; la loi récente du 10 messidor an VII, qui avait établi un emprunt forcé de cent millions fut rapportée (27 brumaire an VIII — 18 novembre 1799). On alloua aux prêteurs l'intérêt à cinq pour cent des sommes qu'ils avaient

versées, et, pour faire face aux besoins du Trésor, on créa une subvention extraordinaire de vingt-cinq centimes par franc sur le principal des contributions directes ; la subvention était payable, moitié en numéraire, moitié en quittances de l'emprunt ou autres valeurs hors de cours.

Sous cette forme, l'impôt de guerre restait encore pénible, mais il n'avait plus rien de vexatoire, car il atteignait également tous les contribuables ; il constituait une recette assurée, car la fraude devenait impossible.

Une autre satisfaction fut donnée aux intérêts qu'il est si important de ménager, quand on veut fonder un gouvernement. Le ministre des finances. Gaudin, obtint des Commissions un crédit de trente-neuf millions cinq cent mille francs, pour subvenir au paiement des rentes et des pensions du second semestre de l'an VII, qui était encore dû. Le numéraire était rare, et l'on fut obligé de solder les arrérages avec des bons au porteur, qui étaient reçus par le fisc en paiement du principal des contributions directes et des patentes. Les bons étaient annulés et brûlés, à mesure qu'ils rentraient dans les caisses de l'État. Ce n'était pas encore de l'argent comptant, mais ce n'était déjà plus du papier-monnaie.

En même temps, deux lois furent rendues pour assurer la perception plus rapide des impôts, et

pour mettre le Trésor en possession immédiate de valeurs égales aux revenus de l'année entière. La confection des rôles avait été, jusqu'alors, laissée à la charge des communes, et la collecte se mettait en adjudication ; par suite de ce système, les rentrées s'étaient successivement arriérées, de manière à former un déficit permanent de plus de deux cents millions (1). La loi du 3 frimaire supprima l'agence des contributions directes et établit, dans chaque département, une direction dont les fonctionnaires, placés sous l'autorité du ministre des finances, étaient chargés de la rédaction et de l'expédition des rôles. Par la loi du 6 frimaire, les receveurs généraux furent tenus de souscrire des obligations pour le montant des contributions directes de leurs départements respectifs ; ces obligations furent payables au domicile des receveurs, en espèces métalliques, à jour fixe et par douzième de mois en mois. Les receveurs furent également astreints à fournir un cautionnement égal au vingtième du montant de la contribution foncière de leurs départements ; les fonds provenant de ces cautionnements furent versés dans une caisse distincte et séparée de la trésorerie nationale ; ils étaient destinés à garantir le remboursement des obligations

(1) Voyez *les Institutions civiles de la France*, par le baron de Beauverger, p. 157.



protestées, et à opérer successivement l'amortissement de la dette publique.

En dictant aux Commissions ces lois de réparation et d'organisation, Bonaparte espérait convaincre le pays qu'un gouvernement affranchi de la tutelle des Assemblées, dirige les affaires avec plus d'équité, de prudence et de sagesse, que lorsqu'il est quotidiennement exposé aux assauts des ambitions. Il s'efforçait de reconstituer ce grand parti des modérés qui est si fort, quand on le protége, et de rallier tous les indifférents qui préfèrent la paix à l'indépendance, quand on leur prouve que l'indépendance et la paix sont inconciliables. Bonaparte réussissait, et les esprits se pénétraient rapidement du programme qu'il avait résumé en ces termes, le 18 brumaire, devant le Conseil des Anciens : « Une république fondée sur la *vraie* liberté, la liberté *civile* ». Cette distinction entre deux libertés, l'une *politique*, l'autre *civile*, était séduisante à la fin du dix-huitième siècle, après un combat au milieu duquel la sécurité des personnes avait été constamment compromise ; mais elle était inexacte. La liberté politique est indispensable à la liberté civile ; dès que la première est confisquée, la seconde est incomplète. Les citoyens ne devaient pas tarder à en faire l'expérience.

Une constitution se préparait, d'autant mieux

conçue pour réduire les Assemblées à l'impuissance qu'elle sortait du cerveau de Sieyès. Après avoir eu l'honneur de prononcer le célèbre verdict d'émancipation du tiers-état, Sieyès travaillait à créer une machine constitutionnelle capable de détruire les principales conquêtes de 89. En agissant ainsi, Sieyès était conséquent avec son égoïsme, s'il ne l'était pas avec ses antécédents. A l'ouverture des Etats-Généraux, il appartenait à cette catégorie d'individus, auxiliaires ardents et dangereux de la révolution, qui allaient au nouvel ordre de choses par irritation personnelle contre l'ancien. L'abbé Sieyès n'avait pas su trouver à la cour une situation égale à ses prétentions, sinon à sa valeur ; il s'était tourné contre la cour pour servir le pouvoir qui grandissait en face de la royauté, et dont il espérait devenir le directeur (1). Ses études profondes, son aptitude à condenser les idées, une brochure heureuse publiée à la veille des élections, tout semblait lui promettre un grand rôle dans les Assemblées ; il avait mal calculé, car il était absolu, orgueilleux et irascible, convaincu de son mérite, préoccupé de sa personne : autant de causes d'in-

(1) Sieyès avait embrassé la cause du tiers-état par intérêt et sans aucune estime pour ses collègues. Montlosier lui demandait un jour (en 1790) ce qu'il pensait de l'Assemblée : « Caverne, lui répondit Sieyès dans ce langage elliptique et obscur qu'il affectait pour accroître son autorité, caverne, s'y jeter, y demeurer. »



succès dans un parlement où l'on ne réussit qu'à la condition de dépouiller l'amour-propre, pour spéculer sur la vanité des autres.

Sieyès, qui voulait être tout, ne fut rien ; en 790 et en 1795, il exposa vainement son système d'organisation sociale ; ni la Constituante, ni la Convention ne voulurent l'adopter ; on lui accorda la réputation d'un profond penseur, mais on ne lui laissa prendre aucune influence. Il se consola, en confondant ses échecs avec les misères du pays, en attribuant les uns et les autres aux mêmes causes, et en se persuadant que des Assemblées moins nombreuses, moins indépendantes l'eussent mieux apprécié.

Lorsque Sieyès, nommé directeur, vit approcher le moment où il pourrait renverser le Directoire, il coordonna toutes ses rancunes et en fit un projet de constitution. Ce projet était savamment combiné pour conserver le grand principe de la représentation nationale, en le frappant de stérilité absolue. On y sentait l'homme fortement préparé, par ses travaux théologiques, à embrasser les conceptions les plus compliquées et à perdre ses adversaires dans le dédale des théories. Sieyès maintenait un corps électoral, comme base des institutions, mais il n'y admettait que le dixième de la population totale, il l'épurait par plusieurs votes successifs, et ne laissait approcher des fonctions législa-

tives que soixante mille candidats. Un *collége conservateur* choisissait, sur cette liste de soixante mille noms, les *tribuns* et les *députés* ; le collége conservateur était composé de cent membres inviolables et irresponsables, nommés à vie par les consuls ; il se recrutait ensuite lui-même ; chacun de ses membres jouissait d'une rente de cent mille francs ; vingt places devaient rester vacantes ; « elles étaient destinées à retirer des fonctions législatives tout individu qui, par son ambition et ses talents, porterait ombrage à la liberté et menacerait de renverser les institutions (1) ». Un *Conseil d'Etat* était chargé de préparer les lois ; un *Tribunat* les discutait sans pouvoir les modifier ; un *Corps législatif* les votait sans pouvoir les discuter ; le collége des conservateurs avait le droit de casser les lois politiques qui lui paraîtraient contraires à la constitution. Un *proclamateur-électeur* nommé à vie par les conservateurs, bien payé, mais condamné à l'impuissance, était chargé de représenter la république et de désigner deux *consuls* auxquels était dévolu le pouvoir exécutif. Les consuls choisissaient les membres du Conseil d'Etat et les ministres ; le consul de l'intérieur dirigeait les finances, le commerce et l'instruction

(1) Miot de Melito, d'après les souvenirs de Regnault de Saint-Jean d'Angely, I, 254.

publique ; celui de l'extérieur, l'armée, la marine et la diplomatie.

Bonaparte avait le génie des hommes d'action, qui consiste surtout à employer les idées d'autrui ; il reconnut dans le plan de Sieyès la charpente de la constitution dont il avait besoin ; il s'en empara, en élagua tout ce qui pourrait mettre son pouvoir à l'étroit, et dressa l'édifice politique de l'an VIII (1).

L'idée fondamentale de Sieyès, qui consistait à substituer aux colléges électoraux des simulacres de colléges, et aux assemblées des simulacres d'assemblées, fut soigneusement conservée.

Pour avoir la jouissance des droits de citoyen, il fallait être Français, âgé de vingt et un ans, et domicilié depuis un an sur le territoire de la république ; pour exercer ces mêmes droits dans une commune, il fallait y avoir acquis domicile par une année de résidence, et ne l'avoir pas perdu par une année d'absence. Les citoyens de chaque commune dressaient une *liste de confiance* contenant un nombre de noms égal au dixième des électeurs.

(1) La constitution définitive fut rédigée au Luxembourg, sous les yeux de Bonaparte, par deux sous-commissions composées : pour les Cinq-Cents, de Lucien Bonaparte, Daunou, Boulay de la Meurthe, Chazal, Chénier, Chabot de l'Allier et Cabanis ; pour les Anciens, de Lebrun, Garat, Laussat, Lemercier, Regnier et Lenoir-Laroche.

Les individus ainsi choisis, portaient sur une seconde liste le dixième d'entre eux. La même opération se répétait encore une fois, et ceux qui se trouvaient inscrits sur la dernière liste devenaient seuls éligibles aux fonctions publiques nationales. Ils étaient environ six mille pour toute la France.

Les tribuns et les députés étaient choisis sur la liste des éligibles par le *Sénat conservateur*, gardien de la constitution. Ce corps auquel était réservée une si haute attribution n'avait pas été livré aux hasards des luttes électorales ; les consuls nommaient d'abord la majorité de ses membres, après quoi il se complétait lui-même. En cas de vacance, il devait prendre l'un des trois candidats présentés par le Corps législatif, le Tribunat et le premier consul. Ainsi le Sénat qui acquérait tant de prépondérance par le droit d'élire les tribuns et les législateurs, perdait une partie de sa liberté, par l'obligation de subir lui-même le choix des deux autres Assemblées ou celui du premier consul. En enchaînant l'un par l'autre les grands corps politiques de l'Etat, et en restant seul indépendant au milieu d'eux, Bonaparte s'armait contre toute velléité de résistance.

Le Sénat devait se composer de quatre-vingts membres, inamovibles et à vie, âgés d'au moins quarante ans ; après réflexion, ce chiffre parut encore trop considérable à Bonaparte qui se souve-

nait de l'autorité rapidement conquise par les Assemblées nombreuses ; on décida qu'il n'y aurait d'abord que soixante sénateurs et que, chaque année, deux nominations complémentaires seraient faites. De cette manière, il fallait dix ans pour atteindre le chiffre légal. Le pouvoir conservateur du Sénat était aussi peu défini que possible ; il consistait à annuler, sur la proposition du gouvernement ou du Tribunat, tous les actes inconstitutionnels (1). C'est en vertu de ce droit d'interpréter la constitution républicaine de l'an VIII, que le Sénat proposera, en l'an XII, de remplacer la république par l'empire. Les séances du Sénat n'étaient pas publiques ; il était naturel que cette Assemblée travaillât sans témoins. Le traitement annuel des sénateurs fut fixé à vingt-cinq mille francs.

Le pouvoir législatif fut confié à deux Chambres : le Tribunat et le Corps législatif ; mais ce pouvoir n'était plus qu'une ombre. Les projets de loi préparés par le Conseil d'Etat, étaient envoyés au Tribunat qui les discutait sans pouvoir les modifier et les votait sans que sa décision pût empêcher leur adoption définitive. Les projets, même ceux rejetés par le Tribunat, étaient ensuite portés au Corps législatif devant lequel trois tribuns et trois conseillers d'Etat discutaient contradictoirement. Le Corps

(1) *Les listes d'éligibles* étaient comprises parmi ces actes.

législatif statuait, sans délibérer, par scrutin secret ; la loi adoptée par lui devait être promulguée dix jours après, à moins que, dans ce délai, il n'y eût recours au Sénat pour cause d'inconstitutionnalité. En résumé le gouvernement seul proposait la loi, le Tribunat seul la discutait, le Corps législatif seul la décrétait. On séparait, à dessein, trois attributions qui, de leur nature, sont essentiellement liées : l'initiative, la délibération et le vote, et l'on réservait la plus importante, l'initiative, pour le gouvernement. Le Tribunat pouvait « exprimer *son vœu* sur les lois faites et à faire, sur les abus à corriger, sur les améliorations à introduire dans l'administration publique » ; mais il était stipulé que « *les vœux manifestés par le Tribunat n'auraient aucune suite nécessaire et n'obligeraient aucune autorité constituée à une délibération* ». Après tant de sang répandu depuis 89, on en était revenu aux très-humbles remontrances et doléances des états-généraux.

Il y avait cent tribuns âgés d'au moins vingt-cinq ans, et trois cents députés âgés d'au moins trente ans ; les uns et les autres étaient renouvelables par cinquième, tous les ans. Les membres sortants du Corps législatif ne pouvaient y rentrer qu'après une année d'intervalle ; c'était une précaution contre l'ascendant légitime des hommes qui ont longtemps vécu dans le parlement. La durée



de la session du Corps législatif était limitée à quatre mois ; la même règle n'était pas imposée au Tribunat, et, en effet, elle était inutile à l'égard d'un corps qui ne pouvait faire aucune loi. Les séances des deux Chambres étaient publiques, mais le nombre des personnes qui y étaient admises ne pouvait dépasser deux cents. Le traitement annuel d'un tribun était de quinze mille francs, celui d'un législateur de dix mille francs.

Au-dessus de ces Assemblées amoindries s'élevait le pouvoir du général Bonaparte. Le gouvernement de la république était confié à trois consuls nommés pour dix ans par le Sénat, et indéfiniment rééligibles. Bonaparte ne voulut pas attendre le vote du Sénat ; il ne craignait pas que personne entreprît de lui disputer sa place, mais il tenait à choisir ses collègues, et il fit introduire dans la constitution un article ainsi conçu : « *La constitution nomme* premier consul, le citoyen Bonaparte ; second consul le citoyen Cambacérès ; troisième consul le citoyen Lebrun ». Cambacérès et Lebrun étaient capables de demander des titres et des charges ; ils étaient incapables de réclamer leur part d'influence dans la direction des affaires. Le premier consul absorba toutes les attributions importantes ; il fut seul chargé de nommer les ministres, les ambassadeurs, les conseillers d'Etat, les officiers de l'armée de terre et de mer, les

membres des administrations locales, les juges criminels et civils (1). Dans les autres actes du gouvernement, le second et le troisième consuls avaient voix *consultative*; ils signaient le registre de ces actes *pour constater leur présence*, et, s'ils le voulaient, ils y consignaient leurs opinions, « *après quoi la décision du premier consul suffisait* ». Le traitement du premier consul fut fixé à cinq cent mille francs; celui des deux autres consuls à cent cinquante mille francs.

La constitution qui abandonnait au génie d'un seul homme les destinées de la patrie fut silencieusement approuvée par les Commissions législatives, et présentée ensuite à l'acceptation du peuple. L'usage des plébiscites était établi depuis 93; Bonaparte n'avait garde d'y déroger. Comme peu d'électeurs pouvaient juger l'œuvre savante émanée de la collaboration d'un abbé et d'un soldat, on en fit une analyse infidèle qui promettait tout ce qu'on ne donnait pas : « Français, dirent les consuls, dans leur proclamation du 24 frimaire, la constitution est fondée sur les *vrais principes du gouvernement représentatif*, sur les droits sacrés de la pro-

(1) Toutefois les juges de paix continuèrent à être élus immédiatement par les citoyens, et les juges de cassation furent choisis par le Sénat.

priété, de l'égalité, de la *liberté*. Les pouvoirs qu'elle institue seront forts et stables, tels qu'ils doivent être pour garantir les droits des citoyens et les intérêts de l'État. Citoyens, *la révolution est fixée aux principes qui l'ont commencée* ; elle est finie ».

Il n'y avait, en réalité, qu'un seul pouvoir fort, celui du premier consul, et la révolution n'était pas fixée aux principes de 89, puisque les conquêtes politiques de la Constituante étaient sacrifiées. Mais le tiers-état ne se souvenait plus de ce qu'il avait demandé dans ses cahiers, et sur 3,011,007 votants, 3,009,445 acceptèrent la constitution ; 1,562 seulement la repoussèrent.

La constitution de 1793 avait été acceptée par 1,801,918 voix contre 11,610 : celle de l'an III par 1,057,390 contre 49,977. Le nombre des votants pour la constitution de l'an VIII excédait donc de 1,210,089 celui des votants pour la constitution de 93 et de 1,953,617 celui des votants pour la constitution de l'an III. Le nombre des refus était sept fois moindre qu'en 93 et trente fois moindre qu'en l'an III (1).

La campagne commencée en brumaire était finie. La France venait de river sa fortune à celle du

(1) Rapport du ministre de l'intérieur aux consuls, du 18 nivôse an VIII.

général Bonaparte. La chaîne glorieuse, mais sanglante, qu'elle devait porter si longtemps, avait été forgée par Sieyès ; Bonaparte estimait trop peu ce personnage pour le garder dans le gouvernement ; il le craignait assez pour lui payer ses services. Il l'autorisa à prendre trois cent cinquante mille francs, sur une somme de six cent mille francs restée dans les caisses du Directoire, après le coup d'état ; le 29 frimaire, il envoya aux Commissions législatives un message « contenant la proposition formelle de décerner au citoyen Sieyès, à titre de *récompense nationale, la propriété de l'un des domaines de l'Etat* ». Le lendemain, les Commissions « considérant qu'il était instant de donner des *témoignages éclatants de gratitude aux citoyens qui avaient rendu de grands services à la patrie* », décrétèrent que le domaine de Crosne, département de Seine-et-Oise, ou tout autre domaine équivalent, serait décerné, en toute propriété, au citoyen Sieyès, à titre de récompense nationale.

Ce fut le dernier acte des Commissions ; il n'était pas de nature à honorer leur courte existence. Le 4 nivôse, Sieyès, Roger-Ducos, Cambacérès et Lebrun (1) nommèrent la majorité du Sénat qui se

(1) L'art. 24 de la constitution était ainsi conçu : « Les citoyens Sieyès et Roger-Ducos, consuls sortants, sont nommés membres

compléta ensuite lui-même, et procéda à l'élection des membres du Corps législatif et du Tribunat. Le 4 nivôse (25 décembre 1799), le Conseil des Anciens, le Conseil des Cinq-Cents et les Commissions législatives intermédiaires furent déclarés dissous. La Constitution de l'an VIII allait fonctionner; la liberté parlementaire était suspendue pour quatorze ans.

---

du Sénat conservateur : ils se réuniront avec le second et le troisième consuls nommés par la présente constitution. Ces quatre citoyens nommeront la majorité du Sénat. »

CHAPITRE VI

LE SÉNAT CONSERVATEUR, LE TRIBUNAT, LE CORPS LÉGISLATIF

Du 26 décembre 1799 au 19 août 1807.

Opposition du Tribunat. — Création des préfets. — Sénatus-consulte approuvant la déportation, sans jugement, de cent trente individus. — Création de tribunaux exceptionnels. — Loi sur la dette publique. — Présentation du code civil. — Deux titres du code sont rejetés. — Le code est retiré. — Epuration du Tribunat et du Corps législatif. — Les Chambres ratifient le concordat. — Sénatus-consulte amnistiant les émigrés. — Le consulat à vie. — Sénatus-consulte réduisant le Tribunat à cinquante membres. — Agrandissement des pouvoirs du Sénat. — Colléges électoraux à vie. — Les Chambres adoptent le code civil. — L'empire. — Sénatus-consulte supprimant le Tribunat.

Le Sénat avait procédé avec une prudente méfiance à l'élection des tribuns et des législateurs. Cependant ses choix n'avaient pas été tous également agréables au premier consul, car ils s'étaient étendus à des hommes qui, sans répudier la dictature, gardaient quelque mémoire de la liberté. Dans le Tribunat se rencontraient vingt-cinq membres,

illustres à plus d'un titre et soucieux de l'influence parlementaire; dans le Corps législatif avaient pris place beaucoup d'anciens conventionnels. En les nommant, le Sénat avait obéi à la nécessité; il ne lui était pas permis de se montrer aussi rigoureux que l'eût désiré Bonaparte. Il fallait d'abord payer les complicités vendues au 18 brumaire, et le Sénat aimait mieux avoir des dévouements incertains au dedans, que des hostilités ouvertes au dehors. En outre, la plupart des fonctions publiques ayant été longtemps électives, l'administration ne constituait pas, comme cela s'est vu plus tard, une pépinière de candidats. Enfin, depuis huit ans que la minorité de la France était en guerre avec la majorité et avait attiré l'étranger dans sa cause, la génération apte aux affaires politiques ne s'était pas renouvelée. Tout ce qu'il y avait de jeune dans le parti de la révolution était employé sur la frontière.

On avait donc été obligé d'introduire dans les Assemblées de l'an VIII des hommes qui avaient assisté, comme témoins et comme acteurs, aux grandes scènes parlementaires de la révolution, qui avaient connu le temps où le vote des représentants était souverain et sans appel. En entrant dans des Chambres dépouillées des prérogatives les plus nécessaires, ceux-là trouvèrent la transition brusque; ils eurent beau aspirer à la soumission et au silence.

le despotisme n'avait pas eu le temps de couler dans leurs mœurs, et ils se laissèrent souvent emporter par un esprit d'indépendance qui n'était plus en harmonie avec les institutions.

Cette opposition que le Tribunat inaugura, qui se produisit ensuite au Corps législatif, et que le premier consul ne dédaigna pas de pacifier par un coup d'état sénatorial, eut ceci de fâcheux qu'elle ne fut pas inspirée par des raisons de politique générale, mais par des intérêts secondaires et des vanités individuelles. Elle ne se fit point aimer du pays qu'elle prétendait servir, parce qu'elle affecta de prendre ses modèles dans un passé condamné alors par un grand nombre de citoyens; elle fut incapable de modérer l'écrasante autorité du chef de l'Etat, parce qu'elle chercha un rôle au-dessus de ses forces. Privées du droit d'initiative et du droit d'amendement, les Assemblées devaient être très-prudentes avant de condamner un projet, car l'accusation d'avoir empêché les lois d'aboutir est souvent plus grave que le reproche d'avoir voté des lois imparfaites.

La session du Tribunat s'ouvrit par un regrettable incident. Tandis que le Sénat siégeait au Luxembourg, et le Corps législatif au Palais-Bourbon, on avait placé le Tribunat au Palais-Royal dont les galeries étaient le rendez-vous des escrocs



et des femmes galantes. Ce choix, assurément peu convenable, fut critiqué par plusieurs tribuns, et l'un d'eux, Duveyrier, en fit le texte d'une déclamation qui se termina par une attaque directe contre l'autorité du premier consul : « Je ne suis pas, dit-il, de ceux qui sont offensés de ce qu'on a choisi, pour y établir le Tribunat, un lieu théâtre ordinaire de désordres de tout genre ; je n'y vois ni danger ni allusion fâcheuse ; je rends hommage, au contraire, à la conscience libre et populaire de ceux qui ont voulu que les tribuns du peuple fussent assis au milieu du peuple, que les défenseurs de la liberté fussent placés dans les lieux témoins des premiers triomphes de la liberté. Je les remercie de nous avoir ménagé le moyen d'apercevoir, de cette tribune même, l'endroit où le généreux Camille, donnant le signal d'un mouvement glorieux, arbora la cocarde nationale. Je les remercie de nous avoir fait apercevoir ce lieu où, si l'ambition monarchique faisait reparaître ses satellites armés contre la liberté, on pourrait rappeler que la liberté rangea sous ses drapeaux, jeunes encore, les vieux soldats de la monarchie ; ces lieux où, *si l'on osait parler d'une idole de quinze jours, nous rappellerions qu'on vit abattre une idole de quinze siècles.* »

En écoutant ces dernières paroles sans protester, le Tribunat s'en rendit complice et en accepta la

responsabilité ; pour le stérile plaisir de satisfaire un moment de mauvaise humeur, il se laissa classer parmi les ennemis du chef de l'État. C'est une attitude qui ne convient pas aux Assemblées ; leur premier devoir est de respecter et de soutenir le gouvernement établi ; elles ont ainsi plus de force pour blâmer les actes du pouvoir, lorsque le salut du pays l'exige. Le premier consul n'eut pas plus de modération que le Tribunat, et il répondit au discours de Duveyrier par une note injurieuse que publia le *Moniteur* : « Les tribuns de France n'ont pas besoin d'entretenir l'agitation pour faire sentir la nécessité de leur existence ; ils n'ont pas besoin de parler au peuple de ses droits pour cacher leur ambition, et pour s'ouvrir la voie à des places plus flatteuses pour l'amour-propre et plus convoitées par l'intérêt ; car nos lois, comme celles de Sylla, ne leur ferment l'accès d'aucunes fonctions : *celles qu'ils exercent, sans être très-lucratives, produisent pourtant assez pour les mettre au-dessus du besoin* (1). »

Duveyrier se rétracta, mais les blessures de l'amour-propre restèrent ouvertes des deux côtés ; le premier consul chercha les moyens de réduire le Tribunat au silence, et le Tribunat s'efforça de faire

(1) Cité par M. Duvergier de Hauranne, *Histoire du gouvernement parlementaire en France*, I, 475.



échouer les projets présentés par le gouvernement. La lutte commença au sujet d'une loi qui avait principalement pour objet de conférer au gouvernement le droit de fixer le jour auquel les projets, préparés par le Conseil d'État, devraient être soumis au vote du Corps législatif. Le Tribunat se plaignit amèrement d'être limité dans la durée de ses débats, et vingt-six membres émirent un vœu défavorable à la loi qui était cependant une conséquence de la constitution. Le Tribunat n'étant pas chargé de rendre des décrets, on ne pouvait lui permettre de confisquer indéfiniment les projets, et de les empêcher d'arriver devant le Corps législatif.

Jamais la France n'avait eu un plus grand besoin de lois promptement décrétées. La Constituante avait beaucoup fait pour organiser le régime nouveau, la Législative rien, la Convention et les Conseils très-peu. La plupart des lois votées depuis 89, portaient la trace des circonstances au milieu desquelles elles étaient nées ; il était urgent de les réviser et de les compléter. Le pays le sentait et se détournait des longs discours du Tribunat, pour attacher ses espérances aux travaux du conseil d'État.

En quelques jours, l'activité de ce conseil produisit la célèbre réforme de l'administration départementale. Le 7 février 1800, le Tribunat fut saisi

du projet qui réduisait les attributions des conseils locaux, et plaçait au chef-lieu de chaque département un préfet, représentant de l'autorité centrale. L'opposition combattit ce projet avec force, et l'accusa de détruire l'œuvre de la Constituante, en renouvelant l'institution des intendants. La loi fut néanmoins votée à une grande majorité par le Tribunat et le Corps législatif. En effet, les reproches de l'opposition n'étaient pas équitables; dans le décret de 1790, il fallait avant tout sauver le principe de la division départementale; c'était par le réveil de l'esprit d'autonomie provinciale que l'ancien ennemi pouvait le plus sûrement combattre la France moderne. La loi de l'an VIII a rendu impossible le retour de cette autonomie, en établissant au centre des départements un pouvoir armé d'attributions trop étendues peut-être pour un temps calme, mais nécessaires assurément lorsque le combat de la révolution durait encore. L'institution des préfets contribua, dans une large mesure, à maintenir l'unité nationale attaquée du dedans comme du dehors, et si, en échange, les libertés des conseils départementaux se trouvèrent réduites, ce fut un mal moins irrémédiable que ne l'eût été celui du fédéralisme et de l'anarchie. Ces libertés ont été, depuis, peu à peu reconquises, tandis que le lien qui retient les diverses populations de la France dans un commun dévouement à la grande patrie, ne

se fût peut-être jamais renoué, s'il eût été brisé à la fin du dix-huitième siècle, devant les haines armées de l'émigration et de l'Europe.

En effet, le coup d'état de brumaire et la promulgation de la constitution de l'an VIII n'avaient pas rendu à la société un calme absolu ; les factions vivaient toujours au détriment de la paix publique. Après avoir contribué au même degré à la chute de la liberté, les royalistes et les Jacobins continuaient à troubler le pays. Ils ne pouvaient plus intriguer dans le parlement, ni lancer le peuple dans les rues ; mais il leur restait les réunions secrètes et les complots ; ils en usaient. La machine infernale de la rue Saint-Nicaise, dont la responsabilité remonte aux royalistes, et la conspiration de l'ancien juré du tribunal révolutionnaire, Topino-Lebrun, sont de la même date (octobre-décembre 1800).

Le premier consul, mécontent de l'opposition qu'il avait rencontrée dans le Tribunat, jugea à propos de ne frapper qu'un seul des deux partis coupables. Il prit un arrêté qui bannissait, sans jugement, cent trente individus compromis pendant la terreur ; puis, pour couvrir l'illégalité de cette décision, il la soumit à l'examen du Sénat. Celui-ci, flatté de l'importance que ce référé lui attribuait, déclara que l'acte du gouvernement était une mesure conservatrice de la constitution.

Appuyé sur les félicitations du Sénat, le gouvernement présenta un projet de loi relatif à la création de tribunaux spéciaux. Un président et deux juges du tribunal criminel, trois militaires ayant au moins le grade de capitaine et deux citoyens ayant les qualités requises pour être juges, composaient ces tribunaux qui pouvaient être établis partout où le premier consul le jugerait nécessaire, et qui ne devaient être révoqués que deux ans après la paix générale. C'est toujours une chose redoutable pour la sécurité des citoyens que l'établissement d'une juridiction exceptionnelle, et le Tribunat aurait bien mérité du pays en repoussant un tel projet ; mais il se sentait placé dans une situation délicate. Les hostilités, peu justifiées, de la première session faisaient craindre à un grand nombre de tribuns d'être accusés d'avoir secrètement trempé dans les complots dirigés contre la vie du premier consul. Ces imputations sont ordinaires dans les temps où les partis se combattent par des moyens coupables, et quiconque alors ne se montre pas partisan de la rigueur à outrance, est promptement accusé de complicité ou de sympathie. Des considérations de sécurité personnelle obligèrent donc les tribuns à approuver un projet qui faisait revivre le sanglant souvenir du tribunal révolutionnaire.

Mais l'opposition prit sa revanche sur une loi



relative à la liquidation de la dette publique. Le gouvernement proposait d'affecter deux millions sept cent mille francs de rentes perpétuelles au paiement des dépenses non encore acquittées du service des années V, VI et VII ; ces rentes devaient être délivrées sur le pied de trois pour cent. C'était un moyen pratique d'en finir avec l'arriéré du Directoire dont toutes les créances n'avaient pas une source avouable. Il était créé en outre un million de rentes perpétuelles à cinq pour cent, destinées à l'échange des deux tiers de la dette publique que le Directoire n'avait pas consolidés, et qu'on appelait les *deux tiers mobilisés ;* enfin, comme une partie du *tiers consolidé* n'avait pas été inscrite au grand-livre, on lui attribuait trente millions. Il était difficile d'attaquer sérieusement ce projet qui, dans la mesure du possible, faisait profiter les créanciers de l'Etat du relèvement des fonds publics. Benjamin Constant, dont l'esprit était déjà fécond en raisons spécieuses, trouva des arguments pour déterminer le Tribunat à émettre un vote défavorable.

Le Corps législatif ne ratifia pas cette décision, et adopta la loi sur la dette publique à une forte majorité, par 227 voix contre 56. Il s'était résigné très-vite aux conséquences de la constitution, et ne paraissait pas regretter les droits qui lui avaient été ravis. Au début de ses travaux, un député,

Champion (du Jura), lui avait dénié, sans être contredit, le pouvoir de prendre une résolution pour déterminer la formule d'adoption des lois. « Le Corps législatif, disait Champion avec l'approbation générale, ne peut, sans violer la constitution, énoncer son vœu sur aucune loi faite ou à faire; d'ailleurs, la formule qui doit exprimer vos décisions sur les projets discutés devant vous ne consiste-t-elle pas dans le simple prononcé du résultat du scrutin? *Si une formule déterminée par la loi paraît nécessaire, c'est aux consuls à prononcer, c'est au Tribunat à la provoquer; le Corps législatif ne doit prendre à cet égard aucune délibération.* »

Peu de temps après, la nouvelle de la mort de Washington étant parvenue en France, Faulcon demanda la parole pour une motion d'ordre : « Ne voulez-vous pas, dit-il, que cette tribune, où il nous est interdit de mêler nos voix aux discussions législatives, *nous serve du moins à épancher l'hommage de notre vénération?* » Et il invita le président à prononcer un discours en l'honneur de Washington; on lui fit observer que ce serait *usurper une initiative* qui n'appartenait pas au Corps législatif, et on passa à l'ordre du jour.

Cependant l'opposition gagna du terrain, même dans le Corps législatif, lorsque le concordat eut

été signé entre le pape et le premier consul. A cette nouvelle, les passions philosophiques se réveillèrent ; on reprocha à Bonaparte d'avoir lié de nouveau l'Église et l'État; comme premier acte d'hostilité, les députés prirent pour président, à l'ouverture de la session de l'an X, le fameux auteur du *Traité de l'origine des cultes*, Dupuis. La présentation du concordat fut ajournée, mais, bien que l'heure ne fût pas propice, le premier consul saisit les Chambres des premiers projets de code civil.

Il attachait un grand prix à doter la France d'un code uniforme; rien ne lui manquant du côté de la gloire des armes, il ambitionnait une autre réputation, celle de jurisconsulte. A peine arrivé au pouvoir, il avait pris un arrêté (24 thermidor an VIII — 9 août 1800) pour constituer une commission chargée des travaux préparatoires du code civil; l'œuvre de cette commission avait été ensuite délibérée au sein du Conseil d'Etat, et le code entier s'était trouvé achevé dès le mois de brumaire an IX (novembre 1800). Le premier consul avait souvent présidé le Conseil et considérait le code comme son œuvre personnelle; plus tard, à Sainte-Hélène, il se vantait d'avoir « infusé la révolution dans les lois ». « Mon code, disait-il, est l'ancre de salut de la France, mon titre aux bénédictions de la postérité. »

En parlant ainsi, Bonaparte oubliait un peu ce qui avait été fait avant lui. Le plus grand principe de la révolution française dans l'ordre civil, celui qui consacre l'égalité des partages, avait été décrété, en 1791, par la Constituante; la Convention avait aboli la plupart des avantages testamentaires en ligne directe, et elle avait défendu, en ligne collatérale les institutions d'héritier. Les bases du droit moderne étaient posées; il restait à les définir avec clarté et précision; à cet égard le nouveau code ne donnait pas une satisfaction complète; sous l'action du premier consul, il avait été préparé hâtivement. Le Conseil d'État avait trop volontiers suivi la volonté de son président qui, ne pouvant improviser la science du droit, répugnait à laisser entrer dans les lois des détails techniques. Bonaparte se fiait plus aux lumières naturelles qu'à la jurisprudence; il saisissait les grandes lignes du droit et s'arrêtait là, repoussant tout ce qui était procédure, déclarant qu'il y avait « plus d'inconvénients à enchaîner les tribunaux par des règles précises d'application qui ne pouvaient les empêcher d'être injustes, s'ils voulaient l'être, que de s'en rapporter à eux sur l'application des principes généraux que la loi établirait d'après l'expérience ».

La doctrine était contestable; toutefois, tel qu'il se présentait, dans le chaos de la législation et le

besoin urgent de l'uniformité des règles civiles, le code ne méritait pas les dédains que ses premiers projets subirent au Tribunat et au Corps législatif.

L'examen du Tribunat porta d'abord sur le projet relatif à la publication, à l'effet et à l'application des lois en général. L'article 1er décidait que « les lois seraient exécutoires dans tout le territoire français, *en vertu* de la promulgation faite par le premier consul ». Les orateurs du Tribunat rappelèrent que l'article 41 de la constitution, en chargeant le premier consul de promulguer les lois, ne lui accordait aucun droit de sanction. « Prenez garde, disait Andrieux, que cette expression : *en vertu*, semble donner à la promulgation du premier consul une force virtuelle, active, nécessaire au complément de la loi. Or, dans ce sens, l'expression n'est pas juste. Lorsque le Corps législatif a adopté, la loi est faite, elle est complète, entière; elle est loi. » Pour une expression dont le sens éveillait ses scrupules, le Tribunat repoussa le projet, et détermina le Corps législatif à se prononcer dans le même sens.

Peu de temps après, le projet relatif à la jouissance et à la privation des droits civils fut également rejeté par le Tribunat. Des considérations de parti, qui n'auraient pas dû trouver leur place dans l'examen d'une œuvre destinée à survivre aux passions du moment, motivèrent le vote des tribuns.

On craignait que les enfants d'émigrés n'abusassent de l'article qui déclarait que l'enfant, né à l'étranger d'un Français ayant perdu la qualité de Français, pourrait toujours recouvrer sa nationalité.

Le premier consul fut irrité de ces échecs, et, pour éviter la défaveur qui en rejaillissait sur son œuvre, il envoya au Corps législatif un message portant retrait des projets du code civil (13 nivôse an X) : « C'est avec peine, dit-il dans ce message, que je me trouve obligé de remettre à une autre époque les lòis attendues avec tant d'intérêt par la nation ; mais je me suis convaincu que le temps n'est pas venu où l'on portera dans ces grandes discussions, le calme et l'unité d'intentions qu'elles demandent. »

Cette unité d'intentions, Bonaparte estima qu'il ne pourrait l'établir qu'en épurant les deux Chambres. Sur le conseil de Cambacérès, il évita l'emploi de la force, et se contenta d'un coup d'état sénatorial. L'époque fixée par la constitution pour le renouvellement des tribuns et des députés approchait (1); on pensait que, selon l'usage ordinaire.

(1) L'art. 38 de la constitution avait décidé que le premier renouvellement du Tribunat et du Corps législatif n'aurait lieu qu'en l'an X.

le sort serait appelé à désigner les membres sortants. Mais, le 22 ventôse an X (13 mars 1802), le Sénat conservateur « après avoir délibéré sur l'exécution de l'art. 38 de la constitution qui n'avait pas déterminé le mode de renouvellement du Corps législatif et du Tribunat, déclara qu'il avait adopté, *comme plus conforme à la nature de ses fonctions*, le mode de scrutin électif de ceux des membres composant actuellement le Corps législatif et le Tribunat, qui devraient continuer leurs fonctions. »

Le Sénat put ainsi choisir librement, dans les deux Assemblées, les hommes dévoués au premier consul; les autres, tels que Grégoire, dans le Corps législatif, Benjamin Constant, Daunou, Isnard, dans le Tribunat furent sacrifiés. A leur place on nomma : au Corps législatif, le secrétaire-général de la police, quatorze généraux ou chefs de brigade, neuf préfets ou sous-préfets, cinq conseillers de préfecture, dix magistrats ; le Tribunat eut, pour sa part, quatre magistrats, un préfet, un général, Lucien Bonaparte et Daru, secrétaire-général du ministère de la guerre.

On ne croyait plus désormais pouvoir rencontrer de dévouements complets en dehors des fonctionnaires; l'administration se trouvait mêlée à la politique ; l'usage s'établissait d'accorder un siége au parlement, à titre de récompense ou d'avancement,

à ceux qui auraient dû rester les serviteurs anonymes et impartiaux de l'État. Ce fut un malheur pour l'administration comme pour le parlement; le parlement inocula à l'administration son esprit d'intrigue, et l'administration fit passer dans le parlement ses habitudes d'obéissance passive.

Bonaparte ne demandait pas autre chose et s'achemina vers la consolidation de son pouvoir. Le concordat, sur lequel il comptait pour se rallier bien des partisans et non pas des moins utiles, avait besoin de la ratification des Chambres; il l'obtint (janvier 1802). La religion catholique fut reconnue « religion de la grande majorité des Français ». Son culte redevint public, « en se conformant aux règlements de police que le gouvernement jugerait nécessaires pour la tranquillité publique ». Une nouvelle circonscription des diocèses dut être faite par le saint-siége, de concert avec le gouvernement. Les nominations aux évêchés furent attribuées au premier consul; mais l'institution canonique appartint au saint-siége. Les évêques nommèrent les curés.

Aucune bulle de la cour de Rome, même ne concernant que des particuliers, ne put être reçue ni publiée sans l'autorisation du gouvernement. Les décrets des synodes étrangers, même ceux des conciles généraux, ne purent être publiés en France, avant que le gouvernement eût examiné s'ils étaient

conformes aux lois, droits et franchises de la république.

Il y eut recours au Conseil d'État, en cas d'abus de la part des ecclésiastiques, c'est-à-dire, en cas d'usurpation ou d'excès de pouvoir, de contravention aux lois, ou d'entreprise pouvant troubler la conscience des citoyens.

Le concordat se plaçait entre les partis extrêmes et ne donnait satisfaction à aucun d'eux; les Jacobins se plaignirent que la liberté eût été rendue à l'Église; les catholiques regrettèrent que cette liberté fût limitée par les lois de l'État. Mais les indifférents dont Bonaparte recherchait avant tout le concours, parce qu'ils étaient les plus nombreux, les indifférents se montrèrent satisfaits. Ils avaient condamné la politique suivie par les premières Assemblées de la révolution, car, en soulevant des résistances, cette politique troublait leur repos. Ils approuvèrent le concordat qui ôtait aux membres du clergé tout prétexte de continuer la lutte et assurait le retour du calme.

La masse de la nation accueillit également avec faveur, et par les mêmes raisons, un décret du Sénat qui amnistia les émigrés; le Sénat excepta seulement de l'amnistie les individus qui avaient été chefs de rassemblements armés contre la république, ceux qui avaient eu des grades dans les armées ennemies, ceux qui, depuis la fondation de

la république, avaient conservé des places dans les maisons des ci-devant princes français ; enfin les archevêques et évêques qui, méconnaissant l'autorité légitime, avaient refusé de donner leur démission.

En effaçant les mauvais souvenirs de la révolution, Bonaparte préparait le pays à en voir effacer aussi les institutions. La forme républicaine avait survécu au coup d'état; le pouvoir était encore temporaire; Bonaparte jugea le moment venu de lui donner la durée et de le soustraire aux caprices d'une majorité sénatoriale. Sur son ordre, Chabot de l'Allier, proposa au Tribunat d'émettre le vœu qu'il fût décerné au premier consul « un gage éclatant de la reconnaissance nationale ». La motion fut adoptée et soumise aux délibérations du Sénat ; elle était assez vague pour que l'on cherchât à connaître les désirs de Bonaparte. Celui-ci se garda bien de révéler le but auquel il tendait ; le Sénat pouvait ne pas consentir volontiers à épuiser en une fois, et pour toute la durée de la vie d'un homme, son droit d'élire le chef de l'État. Si la proposition formelle du consulat à vie eût été présentée au Sénat et repoussée par lui, comme contraire à la constitution, Bonaparte n'eût pu en appeler au pays qu'au moyen d'un nouveau coup d'état.

Il préféra conserver le simulacre de la légalité, et

laissa le Sénat lui accorder d'avance une prolongation de pouvoir de dix années (18 floréal an X — 7 mai 1802). Le lendemain de ce vote il adressa au Sénat un message où il disait : « Vous jugez que je dois au peuple *un nouveau sacrifice* ; je le ferai si le vœu du peuple me commande ce que votre suffrage autorise. »

En conséquence, « les consuls de la république, sur les rapports des ministres, le Conseil d'État entendu, considérant que la résolution du premier consul était un hommage éclatant rendu à la souveraineté du peuple ; que le peuple, consulté sur ses plus chers intérêts, ne devait connaître *d'autre limite que ses intérêts mêmes* », arrêtèrent : « Le peuple français sera consulté sur cette question : *Napoléon Bonaparte sera-t-il consul à vie ?* »

Ainsi, les formes étaient gardées, mais la constitution était méconnue, puisque l'on appelait le peuple à se prononcer, *dans son intérêt*, sur un agrandissement de pouvoir que n'avait pas décrété le Sénat. Toutefois, comme l'issue du scrutin n'était pas douteuse, le Sénat jugea prudent de ne pas protester. Sur 3,577,249 votants, il y eut 3,568,885 bulletins affirmatifs et 8,364 bulletins négatifs (thermidor an X — août 1802).

L'homme dont le nom avait réuni une telle unanimité de suffrages était autorisé à se croire l'unique représentant du peuple et l'interprète infaillible de

ses volontés. A partir du plébiscite de l'an X, Bonaparte refusa de subir le moindre contrôle. Le Tribunat fut durement frappé ; il venait encore tout récemment de combattre le projet de loi relatif à la création de la Légion d'honneur ; il reçut le prix de son opposition dans le sénatus-consulte qui suivit la proclamation du consulat à vie ; il fut réduit à cinquante membres, divisé en trois sections et devint, suivant une heureuse expression de M. Lanfrey, la succursale du Conseil d'Etat.

En se vengeant du passé, Bonaparte prit ses précautions contre l'avenir. Il se fit attribuer le droit de nommer des sénateurs à volonté, et chargea le Sénat de « *régler tout ce qui n'avait pas été prévu par la constitution et était nécessaire à sa marche* ». Avec une disposition aussi large, il ne restait plus aux citoyens de défense contre l'arbitraire ; il n'y avait plus de place ni pour la liberté politique antérieurement compromise, ni pour la liberté civile vainement garantie par la parole de Bonaparte.

Comme dernière menace aux Assemblées, le Sénat fut investi du droit de dissoudre le Corps législatif et le Tribunat. Les colléges électoraux, déjà bien peu redoutables, furent mis plus étroitement encore sous la dépendance du chef de l'Etat ; leurs membres furent élus *à vie*, et leurs présidents *désignés par le premier consul*. Chaque collége ne put

avoir *plus de trois cents membres* auxquels Bonaparte se réserva *le droit d'ajouter vingt électeurs* : dix pris parmi les plus imposés du département et dix parmi les membres de la Légion d'honneur ou parmi les *citoyens ayant rendu des services*. Cela rappelle la *lex imperii* de Vespasien qui déclarait que l'empereur pourrait faire nommer par le Sénat et le peuple les candidats de son choix.

La constitution de l'an VIII étant ainsi perfectionnée (1), il n'y avait pas en France un seul personnage, tant soit peu mêlé aux affaires publiques, qui ne fût à la discrétion du premier consul. C'était une chaîne sans fin qui enserrait la nation. partant de Bonaparte et revenant à lui seul. Désormais les lois ne sont plus délibérées que par le Conseil d'Etat ; le silence se fait au Tribunat, et, en deux ans, les trente-six lois du Code civil sont présentées, rapportées et décrétées (2).

Il ne restait plus, pour compléter cette monarchie qu'à lui donner un nom ; le sang de Louis XVI

(1) Le sénatus-consulte de l'an X ne fut pas soumis à l'acceptation du peuple. Le rapporteur du Sénat déclara la formalité inutile. « Le vœu des citoyens sur les lois politiques s'exprime, dit-il, par la prospérité générale. *La souveraineté du peuple est placée dans le Sénat qui est le lien de la nation.* »

(2) Le 28 frimaire an XII (20 décembre 1803) un sénatus-consulte investit le premier consul du droit de nommer les président, vice-présidents, secrétaires et questeurs du Corps législatif.

était à peine séché et l'on ne pouvait songer à créer un roi; mais les exemples de l'ancienne Rome, très à la mode alors, et l'origine même du pouvoir de Bonaparte, exclusivement militaire, fournirent un titre nouveau. « Trois ou quatre places de sénateurs ou de conseillers d'Etat, et des préfectures offertes en perspective à une vingtaine de tribuns (1) » déterminèrent la chute de la république.

Le 23 avril 1804, Curée proposa au Tribunat d'émettre le vœu que Napoléon Bonaparte fût déclaré empereur. « Tribuns, dit-il, il ne nous est plus permis de marcher lentement, le temps se hâte; le siècle de Bonaparte est à sa quatrième année, et la nation veut un chef aussi illustre que sa destinée. » Tous les orateurs qui succédèrent à Curée rivalisèrent avec lui de servilité ; à côté de leurs discours, le panégyrique de Trajan est un modèle de flatterie indépendante.

Carnot seul éleva la voix, et fit entendre, au nom de la république qui l'avait cependant proscrit, une suprême protestation. Dans un langage sobre et précis, il fit remarquer qu'aucune raison d'intérêt général n'autorisait un changement dans la forme du gouvernement. « Ce n'est point par leur nature, dit-il, que les grandes républiques manquent de

(1) Miot de Mélito, II, 178.

stabilité ; c'est parce qu'étant improvisées au sein des tempêtes, c'est toujours l'exaltation qui préside à leur établissement. Une seule fut l'ouvrage de la philosophie organisée dans le calme, et cette république subsiste, pleine de sagesse et de vigueur ; ce sont les Etats-Unis de l'Amérique septentrionale qui offrent ce phénomène, et chaque jour leur prospérité reçoit des accroissements qui étonnent les autres nations. »

L'opposition de Carnot ne pouvait rencontrer d'écho ; la motion de Curée fut adoptée par 49 voix sur 50, et portée au Sénat. Ce corps fut moins empressé ; il aurait voulu imposer ses conditions et acquérir, lui aussi, l'hérédité ; le refus qu'il essuya fut impolitique de la part du premier consul, et ne contribua pas peu, dix ans plus tard, à rallier le Sénat aux Bourbons.

Le 28 floréal an XII (18 mai 1804) fut adopté le sénatus-consulte qui confiait « *le gouvernement de la république à un empereur* » ; la dignité impériale conférée à Napoléon Bonaparte fut déclarée héréditaire. Les membres de la famille impériale, dans l'ordre de l'hérédité, portèrent le titre de princes français ; ils devinrent de droit sénateurs et conseillers d'état, *à partir de l'âge de dix-huit ans*. Napoléon fut chargé d'établir par des statuts « *une organisation du palais impérial conforme à la dignité du trône et à la grandeur de*

la nation ». Il nomma six grands dignitaires : un grand-électeur, un *archi*-chancelier de l'empire, un *archi*-chancelier d'Etat, un *archi*-trésorier, un connétable et un grand-amiral. Le grand-électeur, portait à la connaissance de l'empereur, les réclamations formées par les colléges électoraux pour la conservation de leurs *prérogatives*. Il *présentait* les députations du Sénat, du Conseil d'Etat, du Corps législatif et du Tribunat, lorsqu'elles étaient *admises à l'audience de l'empereur*.

Le serment imposé à l'empereur fut conçu dans les termes suivants : « Je jure de maintenir l'intégrité du territoire de la *république* ; de respecter et de faire respecter les lois du concordat et la liberté des cultes ; de respecter et de faire respecter l'égalité des droits, la *liberté politique* et civile, l'irrévocabilité des ventes des biens nationaux ; *de ne lever aucun impôt, de n'établir aucune taxe qu'un vertu de la loi;* de maintenir l'institution de la Légion d'honneur ; *de gouverner dans la seule vue de l'intérêt, du bonheur et de la gloire du peuple français.* »

Le Sénat fut composé : 1° des princes français ayant atteint leur dix-huitième année ; 2° des grands dignitaires de l'empire ; 3° de quatre-vingts membres nommés sur la présentation de candidats *choisis par l'empereur* sur les listes formées par les colléges électoraux ; 4° *des citoyens que l'em-*



pereur jugeait convenable d'élever à la dignité de sénateur.

Deux commissions, composées chacune de sept sénateurs, furent chargées de *veiller à la liberté individuelle et à la liberté de la presse.* Lorsque les commissions estimaient qu'une détention *sans jugement* ou l'interdiction de publier un ouvrage n'était pas *justifiée par l'intérêt de l'Etat*, elles pouvaient *inviter* les ministres à s'occuper de l'affaire ; *après trois invitations consécutives renouvelées dans l'espace d'un mois*, les commissions pouvaient demander au Sénat d'émettre le vote suivant : « *il y a de fortes présomptions de détention arbitraire* » ou « *de violation de la liberté de la presse* ». Si le Sénat rendait cette déclaration, le Corps législatif dénonçait les ministres à une haute cour impériale ; le Tribunat pouvait arrêter la dénonciation ; le ministre dénoncé ne comparaissait pas pour y répondre ; l'empereur envoyait seulement au Corps législatif trois conseillers d'état chargés de donner des *éclaircissements.* La création des commissions sénatoriales était plutôt une satisfaction donnée à la vanité de la haute Chambre qu'une garantie concédée aux citoyens.

Les séances du Corps législatif furent distinguées en séances ordinaires et en comités généraux. Les séances ordinaires se composaient des membres du

Corps législatif, des orateurs du Conseil d'Etat et des orateurs des trois sections du Tribunat. Dans ces séances, les orateurs étrangers au Corps législatif avaient *seuls* la parole. Les comités généraux ne se composaient que des membres du Corps législatif « *qui discutaient entre eux les avantages et les inconvénients des projets de loi* ».

Le Corps législatif *ne pouvait* se former en comité général que : 1° sur l'invitation de son président, pour les *affaires intérieures* du corps ; 2° sur une demande faite au président et *signée par cinquante membres présents* ; 3° sur la *demande des orateurs du Conseil d'Etat*. Dans les deux premiers cas, le comité général était *secret*, et les discussions ne devaient être *ni imprimées ni divulguées*.

La division du Tribunat en trois sections fut maintenue ; chaque section fut tenue de discuter séparément les projets de loi, *qui ne purent en aucun cas être délibérés dans l'assemblée générale*. Le président et les questeurs du Tribunat furent nommés par l'empereur.

La constitution impériale fut sanctionnée par 3,069,911 oui contre 2,568 non (1). Le département

---

(1) La question avait été posée en ces termes : « Le peuple veut-il l'hérédité de la dignité impériale dans la descendance directe, naturelle, légitime et adoptive de Napoléon Bonaparte, et dans la descendance directe, naturelle et légitime de Joseph Bonaparte et de Louis Bonaparte, ainsi qu'il est réglé par le sénatus-consulte du 28 floréal an XII ? »

de la Seine ne donna que 70 votes négatifs; celui de Seine-et-Oise, 9; celui du Rhône, 7; celui des Bouches-du-Rhône, 4; dans le Var et dans Vaucluse il n'y eut *pas un seul non*; au contraire dans le Jura, le chiffre des oppositions s'éleva à 74; dans le Haut-Rhin à 127; dans les Vosges à 107; dans le département de Rhin-et-Moselle à 88.

Napoléon empereur pouvait récompenser plus largement la fidélité à sa personne que lorsqu'il n'était que premier consul. Aussi la transformation qui venait de s'accomplir lui rallia-t-elle un grand nombre de partisans de l'ancien régime. La faction royaliste disparut avec la constitution de 1804, comme la faction jacobine avait disparu avec le sénatus-consulte de l'an IX; seulement les hommes de la première vinrent se placer sur les marches du trône, tandis que ceux de la seconde avaient été proscrits (1).

Par son nom, plutôt que par son indépendance, le Tribunat représentait encore le passé; il fut supprimé par le sénatus-consulte du 19 août 1807. Comme on eut soin de replacer les cinquante tribuns dans le Corps législatif, aucune protestation ne s'éleva; le Tribunat vota même, sur la propo-

(1) « Quum ferocissimi per acies aut proscriptione cecidissent, ceteri nobilium, quanto quis servitio promptior, opibus et honoribus extollerentur, ac novis ex rebus aucti, tuta et præsentia, quam vetera et periculosa mallent. » (Tacit., Ann., I, 2.)

sition de Carion-Nisas, une adresse ainsi conçue : « Sire, nous avons reçu l'acte du Sénat *sans regret pour nos fonctions, sans inquiétude pour la patrie*, avec des sentiments d'amour et de dévouement au monarque, qui vivront éternellement dans nos cœurs ; nous croyons moins arriver à l'extrémité de notre carrière qu'atteindre *le but de tous nos efforts et la récompense de notre dévouement.* »

Si profondément abaissé que fût le Tribunat, sa disparition était regrettable. Quelques années plus tard, lorsque la série des revers succéda à la série des fautes, il eût peut-être retrouvé le courage d'avertir et de surveiller le chef de l'Etat. En supprimant un degré de juridiction, le sénatus-consulte de 1807 complétait la ruine de la représentation nationale. Avec son Sénat et son Conseil d'Etat, l'empereur n'avait plus d'effort à faire pour rendre le Corps législatif *maniable* (1). Tous les projets qui pouvaient être non pas rejetés, mais critiqués, étaient soustraits à la compétence des députés ; les sénatus-consultes et les décrets se substituaient aux lois.

(1) Le mot est de Napoléon Ier.

CHAPITRE VII

LE SÉNAT CONSERVATEUR ET LE CORPS LÉGISLATIF

Du 20 août 1807 au 3 juin 1814.

Rang du Corps législatif selon l'empereur. — Le décret remplace la loi. — Le Sénat vote les contingents. — Revers en Russie et en Allemagne; première opposition du Corps législatif. — Les alliés à Paris. — Le Sénat prononce la déchéance de l'empereur. — Constitution sénatoriale. — Louis XVIII lui substitue une charte. — Fin des Chambres de l'Empire.

Parvenu en quelques années à un degré de puissance inconnu des anciens rois, Napoléon oublia son point de départ. Rien n'était plus debout pour le lui rappeler; partout où s'étendait son regard, il ne rencontrait qu'une foule courbée, près du trône par l'intérêt, plus bas par la crainte, plus loin par l'ignorance; le Dieu même, dont il se vantait d'avoir relevé les autels, lui rendait hommage par la bouche de ses ministres. Ayant juste assez de religion pour être superstitieux, Napoléon se crut néces-

saire au monde (1). L'immense égoïsme, autrefois latent dans son âme, se développa tout entier. Il s'imagina de bonne foi que la France était son patrimoine, et que l'or et le sang de la nation formaient ses revenus.

L'officier de fortune de l'expédition d'Egypte reparut sous la pourpre impériale et dispersa nos armées sur tous les points du continent, pour le service de sa gloire. Il dédaigna même, dans son orgueil, la prudence des despotes vulgaires, et ne voulut pas prévoir la possibilité d'une défaite. Dans la lutte insensée qu'il avait engagée contre l'Europe entière, il refusa d'associer le Corps législatif à ses desseins, et de garder un pouvoir avec lequel il pût, au jour du péril, partager la responsabilité des fautes commises. Convaincu que la victoire lui était dévouée, il exigea que la nation n'eût les yeux fixés que sur lui, et il le déclara officiellement.

Au mois de novembre 1808, l'impératrice répondant au président du Corps législatif, s'était permis de dire : « Je suis très-satisfaite que le premier sentiment que Sa Majesté ait éprouvé après sa vic-

(1) « J'en conviens, disait Napoléon en 1804, ma carrière est belle, j'ai fait un beau chemin ; mais quelle différence avec l'antiquité ! *Voyez Alexandre : après avoir conquis l'Asie et s'être annoncé aux peuples comme fils de Jupiter, tout l'Orient le crut.* » (*Mémoires du duc de Raguse ;* cité par M. Duvergier de Hauranne, I, 547.)

toire, ait été pour le Corps législatif *qui représente la nation* (1) » ; le *Moniteur* du 15 décembre rappela à l'impératrice et au Corps législatif, les principes professés par le maître : « S. M. l'impératrice n'a point dit que le Corps législatif représentait la nation : elle connaît trop bien nos constitutions ; elle sait trop bien que *le premier représentant de la nation, c'est l'empereur*. Dans l'ordre de nos constitutions, après l'empereur est le Sénat ; après le Sénat est le Conseil d'État ; après le Conseil d'État est le Corps législatif ; s'il y avait dans nos constitutions un corps représentant la nation, ce corps serait souverain ; les autres corps ne seraient rien, et ses volontés seraient tout. Ce serait une prétention chimérique et même criminelle, que de vouloir représenter la nation avant l'empereur. *Le Corps législatif, improprement appelé de ce nom, devrait être appelé Conseil législatif, puisqu'il n'a pas la faculté de faire des lois*, n'en ayant pas la proposition. Le Conseil législatif est donc la réunion des mandataires des colléges électoraux. On les appelle députés des départements. parce qu'ils sont nommés par les départements. Dans l'ordre de notre hiérarchie constitutionnelle.

---

(1) Les mots « *qui représente la nation* » se trouvent dans l'impression distribuée aux députés le lendemain de chaque séance ; mais ils ont disparu du procès-verbal officiel. Voyez les *Archives parlementaires* de MM. Mavidal et Laurent, 2e série, t. X, p. 161.

le premier représentant de la nation est l'empereur, et ses ministres, organes de ses décisions; la seconde autorité représentante est le Sénat; la troisième, le Conseil d'Etat, qui a de véritables attributions législatives; *le Conseil législatif a le quatrième rang.* »

Les orateurs du gouvernement ne parlaient pas au Corps législatif avec plus de respect que le rédacteur anonyme, mais autorisé, du *Moniteur*. En apportant le décret de clôture de la session de 1810, le comte Regnault de Saint-Jean-d'Angely, conseiller d'État, disait, après avoir rappelé les lois votées pendant la session : « Voilà l'analyse des travaux auxquels vous avez été spécialement *associés;* la France doit en recueillir les fruits, et vous devez en partager la reconnaissance; mais combien il est d'autres événements *auxquels vous n'avez participé que par votre admiration.* » Suivait l'éloge des actes administratifs et militaires de l'empereur.

Le Corps législatif se trouvait flatté d'un tel compliment, et son président répondait : « MM. les conseillers d'Etat, *les témoignages de satisfaction que Sa Majesté veut bien donner au Corps législatif pouvaient seuls terminer glorieusement une session* déjà si recommandable par le genre de nos travaux. »

Le président se trompait; les travaux de l'Assemblée n'avaient rien de recommandable; toutes

les lois qu'on lui apportait, même les lois de budget, même le code pénal, étaient adoptées sans discussion. Les séances s'employaient à entendre des discours sur les ouvrages offerts aux députés ; tantôt c'étaient les *Lois des douze tables* de Boulage, tantôt une *Dissertation sur les hiéroglyphes* de Lenoir, tantôt des *Recherches sur l'art statuaire*, ou bien le *Code des bonnes mères*, le *Nestor français*, l'*Origine de la boussole* qui occupaient les loisirs du Corps législatif transformé en académie.

Pendant ce temps, les questions qui intéressaient le plus directement la vie, l'honneur et les biens des citoyens se réglaient par des décrets.

C'est un décret qui organise la détention sans jugement dans les prisons de l'Etat (1).

Un décret rétablit le droit d'aînesse par l'institution des majorats.

Un décret viole le principe de l'égalité des citoyens devant la loi, en interdisant aux juifs d'exercer

(1) Les considérants de ce décret sont ainsi conçus : « Considérant qu'il est un certain nombre de nos sujets détenus dans les prisons de l'Etat, *sans qu'il soit convenable ni de les faire traduire devant les tribunaux*, *ni de les mettre en liberté ;* que plusieurs ont attenté à la sûreté de l'Etat, qu'ils seraient condamnés par les tribunaux à des peines capitales, mais que *des considérations supérieures s'opposent à ce qu'ils soient mis en jugement ;* que quelques-uns appartenant aux différents pays réunis sont des hommes dangereux, qui ne peuvent être mis en jugement, *parce que leurs délits sont ou politiques ou antérieurs à la réunion*, et qu'ils ne pourraient être mis en liberté sans compromettre les intérêts de l'Etat..... »

aucun commerce, sans la permission spéciale des préfets.

Un décret ordonne la perception de douzièmes provisoires, en l'absence de la loi du budget.

Un décret établit des droits de douanes.

Un décret *édicte des pénalités* contre les militaires et marins condamnés qui s'évadent ou tombent dans la récidive (1).

Un décret prononce la confiscation de tout bâtiment qui entre dans un port français après avoir touché en Angleterre.

Un décret met les îles britanniques en état de blocus.

Enfin, un décret *supprime la presse* et décide qu'il n'y aura plus dans chaque département, excepté celui de la Seine, qu'*un seul journal* placé sous l'autorité du préfet *sans l'approbation duquel il ne pourra paraître* (2).

---

(1) « Art. 1er. Les militaires et marins condamnés aux fers pour désertion ou insubordination, qui s'évaderont, *seront condamnés* à une détention dont la durée sera double de celle qui leur restait à subir, à compter du jour de leur évasion. — Art. 2. *Ceux desdits condamnés qui, après avoir subi leur peine ou obtenu leur grâce, se rendront de nouveau coupables de désertion, seront condamnés à dix ans de fers.* » (Décret impérial du 19 octobre 1808.)

(2) « Néanmoins, dit le décret du 3 août 1810, les préfets pourront autoriser *provisoirement*, dans les grandes villes, *la publication de feuilles d'affiches ou d'annonces pour le mouvement des marchandises ;* les journaux qui traitent *exclusivement* de littérature, sciences, arts ou agriculture. »

Il y avait un seul point que le décret ne réglait pas; c'était la levée des hommes nécessaires aux prodigalités guerrières de Napoléon (1); mais ce n'était point par respect pour le droit du pays d'accorder seul les subsides militaires, car le Corps législatif ne votait pas les lois de conscription; c'était le Sénat qui déterminait le chiffre des contingents. L'empereur avait voulu donner ainsi plus de publicité à l'étendue des ressources de la France, et le Sénat, du reste, lui livrait les conscrits avec largesse. Le 21 janvier 1808, il accordait 80,000 hommes, le 10 septembre 1808, 80,000 hommes, le 25 avril 1809, 40,000 hommes, le 5 octobre 1809, 36,000 hommes, le 13 décembre 1810, 20,000 hommes, le 20 décembre 1811, 120,000 hommes, enfin au mois de janvier 1813, 810,000 hommes.

Tant de sacrifices n'avaient été exigés que pour satisfaire l'orgueil d'un homme et l'avidité d'une famille; le moment approchait où il en faudrait de nouveaux pour le salut de la patrie et où il serait impossible de les obtenir. Après la désastreuse campagne de Russie, une coalition nouvelle s'était formée contre la France, et la campagne d'Allemagne

(1) Encore convient-il de remarquer que la *répartition du contingent* entre chaque département se faisait par décret, et que de simples décrets ordonnaient les levées dans les départements formés avec les pays conquis.

qui s'était terminée par les batailles brillantes, mais infructueuses, de Leipsick et de Hanau, avait laissé la frontière ouverte à l'étranger.

Napoléon, revenu à Paris, réclama du Sénat une levée extraordinaire de 300,000 conscrits; elle fut accordée, mais ne put s'effectuer; la nation était trop épuisée pour fournir un chiffre d'hommes aussi considérable; en outre les agrandissements territoriaux de l'empire avait nui au sentiment de la nationalité. La vieille France ne se reconnaissait plus au milieu de ces noms de départements étrangers qui lui avaient été incorporés violemment; l'approche de l'ennemi n'excitait pas ce mouvement de colère et d'intrépide résistance, qui s'était produit à une autre époque.

L'empereur s'aperçut que son Sénat ne suffisait plus, et il se détermina à appeler le Corps législatif qui n'avait pas même eu de session en 1812 (1). Le discours d'ouverture, prononcé le 19 décembre 1813, révéla, chez Napoléon, une inquiétude profonde; sous la forme encore hautaine du langage, l'empereur laissa paraître le désir de se rattacher un corps auquel il n'avait que trop prodigué les humiliations. « Mon cœur, dit-il, a besoin de la présence et de l'affection de mes sujets. Rien ne

(1) Cette année-là un décret avait ordonné la perception des impôts non votés par les députés.

s'oppose de ma part au rétablissement de la paix, je connais et je partage tous les sentiments des Français : je dis des Français, parce qu'il n'en est aucun qui désirât la paix au prix de l'honneur. Sénateurs, conseillers d'Etat, députés des départements, *vous êtes les organes naturels de ce trône ;* c'est à vous de donner l'exemple d'une énergie qui recommande notre génération aux générations futures. » Le 21 décembre, un décret autorisa le Sénat et le Corps législatif à nommer, chacun dans leur sein, une commission de cinq membres chargée d'examiner les pièces diplomatiques relatives au congrès de Prague.

Ce congrès s'était réuni au début de la campagne d'Allemagne, après une première victoire de Napoléon, et avant la retraite de Leipsick qui avait fait croître les prétentions des alliés. A Prague, Napoléon pouvait garder la ligne du Rhin et des Alpes avec la Hollande et l'Italie, à la condition d'abandonner le protectorat de la Confédération du Rhin ; il avait refusé.

Quelques années, même quelques mois plus tôt, son refus n'eût rencontré que des adulateurs. Mais les dernières défaites avaient changé les esprits ; on commençait à prévoir le cas où Napoléon serait un obstacle à la paix, et où il faudrait renverser son gouvernement pour trouver le repos. En faisant de son règne une guerre perpétuelle, l'empereur s'était

privé de ses plus fermes appuis. Il n'avait pas laissé grandir cette jeune génération de 89, qui n'avait gardé de l'ancienne monarchie ni souvenirs, ni regrets, puisqu'elle ne l'avait pas connue ; il l'avait absorbée dans ses armées et avait laissé à sa place, dans l'intérieur, des hommes qui pouvaient comparer les services des Bourbons avec ceux de Bonaparte. Or, la comparaison était d'autant moins favorable à Napoléon que le temps avait effacé la mémoire des maux du vieux régime. Il s'était donc formé, non pas dans le peuple, — ce qui eût été alors moins dangereux pour l'empereur, — mais dans les salons, un courant d'opinion contraire à la dynastie régnante.

Le Sénat et le Corps législatif en révélèrent l'existence ; pour la première fois on osa demander la paix à celui qui ne voulait que la guerre. Le Sénat le fit avec une certaine réserve : « Sire, dit-il, obtenez la paix par un dernier effort digne de vous, digne des Français, et que votre main tant de fois victorieuse, laisse échapper ses armes après avoir signé le repos du monde. Tel est, Sire, le vœu du Sénat, *tel est le vœu de la France*, tel est le vœu et le besoin de l'humanité. »

Le Corps législatif fut plus hardi. La situation de ses membres était bien inférieure à celle des sénateurs. Un député ne recevait que dix mille francs, non pour représenter librement la nation, mais

pour enregistrer docilement les volontés de l'empereur. L'éclat de la fonction n'avait rien qui en rachetât le bas prix. Investi du mépris officiel du chef de l'Etat, oublié par la nation pour laquelle il ne pouvait rien faire, le Corps législatif ne donnait ni crédit, ni popularité. Ses membres étaient en grande partie des avocats, des professeurs et des négociants — car les fonctionnaires remplissaient le Sénat et le Conseil d'Etat; — il y avait donc dans cette Assemblée un élément de résistance, sinon encore d'opposition, tout préparé pour le jour des revers.

La commission chargée d'examiner les pièces diplomatiques fut composée de MM. Raynouard, Gallois, Lainé, de Flaugergues et Maine de Biran, tous doctrinaires, et, comme disait Napoléon, idéologues. Lainé, avocat de Bordeaux, fut chargé de rédiger le rapport, et demanda non-seulement la paix, mais la liberté. « La paix, dit-il, qui peut donc en retarder les bienfaits? Nous avons pour garantie cette *adversité*, *conseil véridique des rois*, et le besoin des peuples hautement exprimé et l'*intérêt même de la couronne*. » Lainé insista ensuite sur la nécessité de maintenir l'entière et constante exécution « des lois qui garantissent aux Français *les droits de la liberté*, de la sûreté, de la propriété, et à la nation le *libre exercice de ses droits politiques* ».

Le rapport de Lainé fut approuvé par 233 voix

contre 21. Cet acte d'opposition, le premier que se fût permis le Corps législatif depuis l'épuration de l'an X, irrita l'empereur d'autant plus profondément qu'il lui fit entrevoir sa ruine plus prochaine. Napoléon avait assez manié les hommes introduits depuis quinze ans dans les affaires publiques, pour savoir qu'ils étaient incapables d'abandonner un gouvernement durable; il connaissait leur instinct à flairer la force, et apercevait dans l'attitude nouvelle prise par les députés, la marque certaine que son trône chancelait.

Il prit son parti, non pas en politique, mais en soldat; un autre, qui n'eût point passé sa vie dans les camps et n'eût pas été habitué à dénouer toutes les difficultés par le sabre, eût vu dans le rapport de M. Lainé une invitation à négocier. Il n'était plus temps pour Napoléon de consolider, par des batailles, une dynastie que les batailles avaient compromise; mais il était temps de faire au dehors une paix honorable, et d'acheter au dedans des silences qui ne demandaient qu'à se vendre. Si l'empereur se fût gagné quelques-uns des membres de la commission par une de ces faveurs dont il avait été tant de fois prodigue à si bon marché, il aurait enlevé leur unique appui aux espérances réveillées par ses défaites.

Loin de là, il se mit en lutte ouverte avec l'un des grands corps de l'Etat, au moment même de

quitter Paris pour aller jouer sa dernière partie contre l'étranger. Il fit saisir les exemplaires imprimés du rapport de M. Lainé et défendit d'en divulguer le texte, attestant ainsi publiquement qu'il avait été touché au cœur. Rien n'était plus maladroit que cette apparence de persécution exercée envers un avocat qui ne demandait pas mieux que de voir proscrire sa pensée, et de gagner, sans péril, le rôle de victime. Par un surcroît de précaution bien superflu, le Corps législatif fut ajourné le 31 décembre, après avoir été préalablement invité à se rendre, le 1er janvier, au palais des Tuileries, *pour présenter ses félicitations à l'empereur* (1).

Les félicitations ne furent pas bien sincères; la réponse le fut davantage. L'empereur avait résolu de frapper un grand coup, et d'intimider l'opposition par l'audace ; il parla aux députés comme un ministre à ses commis : « Vous pouviez faire beaucoup de bien, *vous avez fait beaucoup de mal. Les*

---

(1) La lettre d'invitation, lue à la séance du 30 décembre, est curieuse :

« Messieurs, le maître des cérémonies de service a l'honneur de vous prévenir que, samedi prochain, 1er janvier, à midi, S. M. l'empereur et roi recevra, dans la salle du Trône du palais des Tuileries, *les félicitations* du Corps législatif.

» On sera en grand costume complet.

» Après cette audience, le Corps législatif se rendra dans la galerie de Diane, *pour se trouver sur le passage de S. M. l'impératrice et lui présenter ses hommages.*

» *On ne se rend point en corps aux Tuileries*, et chacun se tient comme à l'ordinaire dans la salle *où il a le droit d'entrer.* »

onze douzièmes d'entre vous sont bons, les autres sont des factieux. Votre commission a été entraînée par *des gens dévoués à l'Angleterre;* M. Lainé, votre rapporteur, est *un méchant homme.* Son rapport a été rédigé avec une astuce et des intentions dont vous ne vous doutez pas. »

A côté de ces réprimandes dont la dureté allait jusqu'à l'insulte, s'étalait un égoïsme naïf qui mettait la France de côté, derrière l'ombre de l'empereur : « Comment pouvez-vous me reprocher mes malheurs? je les ai supportés avec honneur, parce que j'ai reçu de la nature *un caractère fort et fier;* et si je n'avais pas cette fierté dans l'âme, je ne me serais pas élevé au premier trône du monde. » Des douleurs et des sacrifices imposés au pays par nos derniers revers, il n'était nullement question. Napoléon ne se souvenait de la nation que pour l'invoquer contre les revendications du Corps législatif : « Ignorez-vous, disait-il, que c'est moi, par dessus tout, qui représente la nation? On ne peut m'attaquer sans l'attaquer elle-même. Quatre fois j'ai été appelé par elle, *j'ai un titre et vous n'en avez pas;* vous n'êtes que les députés des départements de l'empire. »

De telles leçons doivent se donner à la baïonnette, comme au 19 brumaire ; mais Napoléon n'avait pas le temps de poursuivre un nouveau coup d'état ; il n'avait plus contre ses adversaires de l'intérieur que

des décrets; il lui fallait envoyer toutes ses forces à la frontière que les armées ennemies venaient de franchir. Les députés se retirèrent donc en liberté, feignant plus de crainte qu'ils n'en éprouvaient réellement, afin d'avoir un meilleur prétexte d'agir, lorsque le moment serait venu.

Il ne tarda pas. Napoléon vaincu dans la douloureuse campagne de France, laissa les alliés pénétrer dans Paris. Ceux-ci gardaient le souvenir de ce qu'avait fait la nation conduite par ses représentants. Il est hors de doute qu'une Convention n'eût pu recommencer, en 1813, les victoires de 92; néanmoins les souverains redoutaient la convocation d'une Assemblée nationale, et, comme ils ne voulaient pas traiter avec l'empereur, ils résolurent de faire détruire l'Empire par les Chambres existantes. Le Sénat s'offrit le premier; il avait des attributions si mal définies, qu'on ne pouvait affirmer qu'établi pour compléter la constitution, il ne fût pas également compétent pour l'abroger. Son président, Talleyrand, feignit de le croire et négocia avec Alexandre Ier, czar de Russie, lui demandant seulement, pour sauver les apparences, de convoquer officiellement le Sénat et de lui tracer sa mission. Le 31 mars 1814, une déclaration d'Alexandre fut affichée dans Paris; elle portait que « les souverains alliés ne voulaient pas traiter avec Napoléon

Bonaparte, et *invitaient le Sénat* à désigner sur-le-champ un gouvernement provisoire qui pût pourvoir aux besoins de l'administration et *préparer la constitution qui conviendrait au peuple français* ».

Le lendemain, Talleyrand convoqua les sénateurs, et, sans se donner même la peine de changer les termes de la déclaration russe, leur proposa de nommer un gouvernement provisoire qui pût pourvoir aux besoins de l'administration, etc. Talleyrand donna en même temps communication d'une liste de candidats au gouvernement, où lui-même figurait comme président. Il était trop évident que la proposition et la liste avaient été arrêtées en conseil étranger, pour que le Sénat se permît de discuter. On décréta en toute hâte la formation d'un gouvernement de cinq membres composé de M. de Talleyrand, président, et de MM. Beurnonville, le comte Jaucourt, le duc de Dalberg, l'abbé de Montesquiou.

Il n'y eut de débat que sur les bases de la constitution à préparer. La déclaration d'Alexandre n'avait rien précisé à cet égard ; elle portait seulement que la constitution devrait *convenir au peuple français*. Depuis sa création, le Sénat ne s'était guère préoccupé de ce qui convenait au peuple français ; mais il savait quelles stipulations exigeait son intérêt propre, et il commença par déclarer que le

Sénat et le Corps législatif actuel formeraient *partie intégrante de la constitution*, sauf les modifications nécessaires pour assurer la liberté des suffrages et des opinions.

Un grand nombre d'officiers supérieurs siégeaient au Sénat, et, en outre, l'armée qui n'était plus assez forte pour repousser l'invasion pouvait n'être pas trop faible pour créer des difficultés à l'intérieur ; en conséquence, on décida que l'armée, les officiers et soldats en retraite, les veuves et officiers pensionnés conserveraient leurs grades, honneurs et pensions.

Restait à garantir la fortune et la liberté des membres du Sénat, qui tous s'étaient élevés, enrichis par la révolution, et pouvaient craindre que, dans le cas probable d'une restauration monarchique, les services de la dernière heure ne rachetassent pas des antécédents trop célèbres. Il fut décrété : qu'aucune atteinte ne serait portée à la dette publique ; — que les ventes de domaines nationaux seraient irrévocablement maintenues ; — qu'aucun Français ne pourrait être recherché pour ses opinions politiques ; que la liberté des cultes et des consciences serait maintenue et proclamée, ainsi que la liberté de la presse, sauf la répression légale des délits qui pourraient naître de l'abus de cette liberté.

Les bases d'une constitution nouvelle étant ainsi

posées, les cinq sénateurs qui composaient la commission de gouvernement rédigèrent une proclamation à l'armée. Ils y mirent une violence de langage qu'explique la nécessité de rompre avec un passé récent ; le 1er janvier 1814, ils avaient présenté à l'empereur leurs hommages et leurs serments de fidélité ; quand trois mois après ils proclamaient sa déchéance, un peu d'exagération n'était pas inutile : « Soldats, dirent-ils, *la France vient de briser le joug sous lequel elle gémit avec vous depuis tant d'années.* Vous n'avez jamais combattu que pour la patrie ; *vous ne pouvez combattre que contre elle sous les drapeaux de l'homme qui vous conduit.* Voyez tout ce que vous avez souffert de sa tyrannie ; vous étiez naguère un million de soldats ; presque tous ont péri ; *on les a livrés* au fer de l'ennemi. » Les sénateurs oubliaient qu'eux-mêmes les avaient livrés au fer de l'ennemi, en accordant, sans examen, depuis huit ans, toutes les réquisitions d'hommes réclamées par l'empereur. La patrie étant envahie, ils rendaient aux soldats leur liberté et ordonnaient la désertion : « Vous n'êtes plus les soldats de Napoléon ; *le Sénat et la France entière vous dégagent de vos serments.* »

Le décret de déchéance n'était pas encore rendu ; en le votant, le Sénat craignait de détruire trop tôt la constitution, et de couper la branche à laquelle

son pouvoir était suspendu. Lambrechts tourna la difficulté ; il trouva le moyen de séparer l'empereur de l'empire, et de renverser Napoléon au nom de sa propre constitution. Le 3 avril, il soumit au Sénat une série de considérants qui établissaient que Napoléon n'avait pas respecté ces textes si larges, si complaisants, rédigés par lui-même ; le Sénat déclara que Napoléon Bonaparte avait violé la constitution « en levant des impôts, en établissant des taxes, en entreprenant des guerres sans l'autorisation de la loi », et qu'en conséquence il était déchu du trône ; le droit d'hérédité fut en même temps aboli dans sa famille.

Le Corps législatif fut immédiatement convoqué et reçut communication de l'acte de déchéance. « Après avoir délibéré en séance secrète et *en la forme accoutumée* », il reconnut et confirma la déchéance de Napoléon et de sa famille. Il adopta eusuite une adresse aux membres du gouvernement provisoire, pour leur témoigner sa *satisfaction* du décret qui les avait appelés au pouvoir et leur rappeler qu'il était « dans la nature de *ses droits* » de participer à la réforme de la constitution.

Le Corps législatif aspirait un peu trop à sortir de l'obscurité ; on l'y replongea et on ne lui demanda pas d'avis. La constitution fut élaborée par la commission exécutive à laquelle s'était adjoint

le secrétaire d'Etat russe, le comte de Nesselrode. La présence de ce singulier commissaire hâta le travail. Il n'y avait, du reste, que des difficultés de détail, car, en présence de la chute de Napoléon, le retour des Bourbons n'était pas un événement imprévu. Il n'existait plus, sur le territoire français, que deux partis en présence : celui de la révolution et celui de la monarchie ; le premier avait conservé peu de partisans ; les libéraux assez justes pour séparer la cause de la république de celle des hommes qui l'avaient exploitée, étaient rares. Le gouvernement écroulé en 1792 paraissait seul possible. Le frère du dernier roi était tout prêt à prendre la couronne tombée du front de l'empereur ; la seule question était de savoir si on la lui laisserait ramasser à terre, en vertu d'un droit antérieur et primordial, ou si le Sénat la lui offrirait au nom de la nation.

L'un des membres du gouvernement provisoire, l'abbé de Montesquiou, était intéressé dans les affaires de Louis XVIII, et repoussait le dernier mode de procéder, qui ne laissait pas le roi assez indépendant de la nation. Toutefois, comme le temps pressait et que, dans la confusion où la présence de l'ennemi jetait toutes choses, il restait bien des manières d'éluder une première concession, Montesquiou finit par laisser voter que « *le peuple français appelait librement* au trône Louis-Sta-

nislas-Xavier de France, frère du dernier roi ».

Il fut décidé que la constitution serait soumise à l'acceptation du peuple français. Louis-Stanislas-Xavier devait être proclamé roi des Français dès qu'il aurait signé un acte portant : « J'accepte la constitution ; je jure de l'observer et de la faire observer. » Le pouvoir exécutif appartenait au roi qui concourait à la formation des lois, avec le Sénat et le Corps législatif. Les projets relatifs aux contributions ne pouvaient être proposés que dans le Corps législatif. La sanction du roi était nécessaire au complément de la loi.

Les sénateurs étaient nommés par le roi et inamovibles ; leur dignité était héréditaire de mâle en mâle, par ordre de primogéniture. *Les sénateurs actuels étaient maintenus. La dotation du Sénat et des sénatoreries leur appartenait* (1). Les revenus en étaient partagés également entre eux, *et passaient à leurs successeurs. Les sénateurs nommés à l'avenir ne pouvaient avoir part à cette dotation.*

Les députés actuels restaient également en fonctions ; ils conservaient leur traitement. Leur élection était faite directement par les colléges électo-

(1) Cette dotation avait été réglée par le sénatus-consulte du 8 frimaire an XII (30 novembre 1803) et du 30 pluviôse an XIII (19 février 1805) ; elle représentait environ 25,000 fr. par individu.

raux. Ils discutaient les projets de loi librement, et leurs séances étaient publiques.

Le Sénat adopta ce projet de constitution sans débats (6 avril 1814) ; après l'avoir fait publier dans Paris, il le communiqua au Corps législatif qui lui donna son entière adhésion, « se félicitant de pouvoir enfin *manifester les sentiments qu'il avait dû, jusqu'à ce moment, renfermer dans son sein*, et exprimer la vive satisfaction qu'il éprouvait à voir l'auguste maison de Bourbon rappelée au trône ».

Tous les pouvoirs publics ayant fait défection, Napoléon n'avait plus à espérer un retour immédiat de fortune ; il prit seulement ses précautions pour l'avenir, et afin de ne pas rester sous le coup du décret de déchéance, il déclara *renoncer* aux trônes de France et d'Italie (11 avril 1814).

Le 12 avril, le comte d'Artois entra à Paris, et se rendit à Notre-Dame « pour y remercier Dieu, dit le *Moniteur*, des événements *miraculeux* qui rendaient aux Français le sceptre paternel des Bourbons ». Le 14, le Sénat lui déféra le gouvernement provisoire et lui rendit visite aux Tuileries, dans l'espérance d'obtenir la confirmation de son autorité. Le comte d'Artois répondit aux sénateurs « qu'il n'avait point reçu du roi *le pouvoir d'accepter la constitution*, mais qu'il ne craignait pas

d'être désavoué en assurant, en son nom, qu'il en admettrait *les bases* ». Il ajouta : « La monarchie sera pondérée par un gouvernement représentatif divisé en deux Chambres, l'impôt sera librement consenti par les représentants de la nation, la liberté publique et individuelle assurée, la liberté de la presse respectée, sauf les restrictions nécessaires à l'ordre, la liberté des cultes garantie, les propriétés inviolables, les ministres responsables, les juges inamovibles, le pouvoir judiciaire indépendant ».

Après le régime impérial, ces promesses étaient libérales, mais ce n'étaient que des promesses, et l'acte constitutionnel n'avait pas été accepté. Les réserves du comte d'Artois inquiétaient le Sénat et le Corps législatif qui avaient voté la constitution pour garantir leurs privilèges particuliers, bien plus que les droits du pays. Aussi, dès que Louis XVIII fut arrivé à Compiègne, une députation du Corps législatif se précipita à sa rencontre, et le remercia de ce qu'il « ne voulait rentrer que dans l'exercice des droits qui *suffisent* à l'autorité royale ». L'invitation à s'expliquer sur l'acte constitutionnel était trop directe pour que le roi eût l'imprudence d'y répondre. Il se contenta de déclarer qu'il recevait « avec la plus vive satisfaction l'assurance des sentiments du Corps législatif ».

Cela n'engageait à rien, et, de fait, Louis XVIII tenait à ne pas s'engager. Si les événements accomplis depuis vingt ans lui avaient prouvé l'impossibilité de gouverner sans le concours des Chambres, il voulait au moins placer l'origine de son pouvoir plus haut que dans la volonté nationale. Il avait employé les loisirs de l'exil à découvrir un principe nouveau, ignoré de la vieille monarchie ; le droit divin, ébauché par Bossuet dans sa *Politique de l'écriture sainte*, n'était pas encore sorti du domaine de la théorie ; il n'avait jamais été appliqué, même par Louis XIV, et, jusqu'en 1789, les Bourbons avaient gouverné en vertu, sinon en conformité, des constitutions du royaume. Mais un tel trouble s'était fait dans les esprits, il régnait une telle ignorance de l'ancienne organisation politique, qu'il n'était pas difficile de présenter le droit divin comme la base essentielle du pouvoir royal.

Louis XVIII prit donc, dans la célèbre déclaration de Saint-Ouen, le titre de *roi de France et de Navarre* (2 mai 1814) ; il avait raison d'ajouter « *par la grâce de Dieu* », car, légalement, ce titre ne lui appartenait pas encore puisqu'il n'avait pas accepté la constitution. Il est intéressant de voir le chef du parti qui a toujours plaidé contre la révolution se réinstaller lui-même sur le trône, sans respect pour l'acte qui l'y appelait. Du reste,

Louis XVIII déclara que les bases de la constitution *proposée* par le Sénat lui avaient paru bonnes, mais qu'un grand nombre d'articles portaient l'empreinte de la précipitation et avaient besoin d'être rectifiés. En conséquence, il convoqua pour le 10 juin (1) le Sénat et le Corps législatif « s'engageant à mettre sous leurs yeux le travail qu'il aurait fait avec une commission choisie dans le sein de ces deux corps ».

Une commission fut en effet nommée par le roi pour préparer une constitution ; elle fut composée de neuf sénateurs, neuf députés et trois commissaires du roi. Les membres du Sénat, qui avaient fait partie du gouvernement provisoire et rédigé l'acte du 6 avril, furent écartés. Leur présence eût entravé les modifications que Louis XVIII voulait apporter à leur œuvre. Il lui paraissait impossible de maintenir dans la Chambre haute des hommes qui avaient pris une part active et même sanglante à la révolution. Il jugeait nécessaire d'épurer le Sénat, de lui infuser une majorité nouvelle, et de changer jusqu'à son nom.

L'article qui le concernait fut donc profondément remanié. Au lieu d'un Sénat dont le titre seul, emprunté à la vieille Rome, rappelait l'empire, il y eut une *Chambre des pairs*, qualifiée de « *portion*

---

(1) La convocation fut ensuite avancée au 4 juin.

essentielle de la puissance législative ». La nomination des pairs appartint au roi; leur nombre fut illimité ; le roi put les nommer à vie ou les rendre héréditaires, selon sa volonté. Aucune disposition ne garantit les droits des sénateurs en exercice, et lorsque le roi dressa la liste de ceux qu'il élevait à la pairie, il omit cinquante-trois noms (1).

Les membres du Corps législatif furent plus heureux; ils furent tous conservés dans un corps qui reçut la dénomination nouvelle de *Chambre des députés des départements* (2). Le système du renouvellement annuel, par cinquième, fut maintenu ; mais l'élection se fit directement par les colléges électoraux; c'était un grand retour vers la liberté. En revanche, l'éligibilité fut subordonnée au payement d'une contribution directe de mille francs, et il fut décidé que les électeurs ne pourraient avoir droit de suffrage, s'ils ne payaient une contribution directe de trois cents francs. Du reste, l'organisation des colléges électoraux de l'empire fut con-

(1) Les plus célèbres, parmi les exclus, furent Cambacérès, l'ancien collègue de Bonaparte, Curée, le promoteur de l'empire, l'abbé Grégoire, ex-conventionnel, Roger-Ducos, ancien membre du Directoire, Lambrechts, rédacteur du décret de déchéance, enfin Sieyès et Fouché, assez connus par leur souplesse pour qu'on s'étonne de les trouver sur une liste d'exclusion.

(2) Il n'y avait dans le Corps législatif impérial qu'un seul régicide, M. Bonnet de Treyches, qui eut l'esprit d'envoyer sa démission.

damnée, et il fut stipulé que des lois nouvelles détermineraient le mode de formation et de fonctionnement de ces colléges.

Les pairs eurent entrée dans la Chambre à vingt-cinq ans et voix délibérative à trente ans seulement ; les membres de la famille royale et les princes du sang étant pairs de droit, dès leur naissance, eurent voix délibérative à vingt-cinq ans. On fut plus rigoureux pour les députés, et on fixa à quarante ans le minimum d'âge requis pour être éligible à la Chambre basse.

Les délibérations de la Chambre des pairs furent secrètes, mais la publicité fut admise pour les séances de la Chambre des députés. La présidence de la Chambre haute fut attribuée au chancelier de France, celle de la Chambre basse à un député désigné par le roi sur une liste de cinq candidats dressée par la Chambre.

La loi se fit collectivement par le roi et les deux Chambres ; le roi seul eut l'initiative, mais les Chambres eurent la faculté de *supplier* le roi de proposer une loi.

Le droit d'amendement fut rendu aux Chambres. Les députés durent statuer les premiers sur la loi d'impôt.

Indépendamment des attributions générales du pouvoir exécutif, le roi fut investi du droit de « faire les ordonnances nécessaires pour l'exécu-

tion des lois et *la sûreté de l'Etat* ». Ce droit, un peu vague, interprété par un esprit trop subtil, perdra la dynastie des Bourbons.

En même temps qu'il présidait à la rédaction de la charte, le roi négociait avec les alliés ; le 30 mai fut signé un traité qui faisait reculer la France jusqu'aux frontières de 1792, mais qui lui assurait le bienfait de la paix. Cinq jours après, Louis XVIII devait ouvrir la première session de son règne et promulguer le nouveau pacte constitutionnel.

Les Chambres de l'empire avaient cessé de vivre. L'histoire leur a également reproché d'avoir été promptes à l'obéissance pendant la fortune de Napoléon et promptes à la défection après ses revers. Elle ne leur doit en réalité ni éloge ni blâme. Ces Chambres ont joué le seul rôle qu'on pût attendre d'elles ; le Sénat et le Corps législatif n'avaient aucun lien avec la nation ; ils ne la représentaient à aucun degré ; c'étaient des Assemblées de courtisans, et leurs membres s'étaient conduits, jusqu'au bout, en courtisans. Ils avaient livré à l'empereur, sans compter, les forces de la France, et lorsque tout avait été consommé, ils s'étaient pris à chercher quel nouveau maître voudrait acheter les restes de leur servilité.

Ils laissaient, en se séparant, la patrie envahie, mais ils donnaient aux peuples une grande leçon : c'est que l'omnipotence d'un homme coûte plus

cher encore que l'omnipotence d'une Assemblée. Désormais nul n'osera contester le principe du système représentatif ; ceux-là mêmes contre lesquels il avait été proclamé en 1789, l'acceptent, et les Bourbons vont mettre les premiers en pratique le gouvernement parlementaire.

CHAPITRE VIII

LA CHAMBRE DES PAIRS ET LA CHAMBRE DES DÉPUTÉS

PENDANT LA PREMIÈRE RESTAURATION

Du 4 juin 1814 au 20 mars 1815.

Ouverture des Chambres. — Discours de Louis XVIII. — Discours du chancelier Dambray. — Adresses des Chambres. — Projet de loi sur la censure. — Budgets de 1814 et de 1815. — Projet relatif à la restitution des biens des émigrés. — Mécontentements des propriétaires et des soldats licenciés. — Napoléon rentre en France. — Convocation des Chambres. — Napoléon les dissout. — Louis XVIII les proroge et part pour Gand.

Les membres de l'ancien Corps législatif et les sénateurs que Louis XVIII avait transformés en pairs de France, se réunirent en séance solennelle, le 4 juin 1814, dans la salle du palais Bourbon, pour recevoir communication de la charte.

Le roi prononça d'abord un discours qui faisait un contraste frappant avec les harangues impériales. Napoléon Ier n'avait jamais ouvert les sessions des Chambres sans annoncer la guerre et de nouvelles

réquisitions d'hommes; Louis XVIII annonça la paix et promit de la maintenir : « J'ai fait, dit-il, avec l'Autriche, la Russie, l'Angleterre et la Prusse, une paix dans laquelle sont compris leurs alliés, c'est-à-dire tous les princes de la chrétienté. La guerre était universelle, la réconciliation l'est pareillement. Le rang que la France a toujours occupé parmi les nations n'a été transféré à aucune autre et lui demeure sans partage. Tout ce que les autres Etats acquièrent de sécurité accroît également la sienne, et par conséquent ajoute à sa puissance véritable... Les routes du commerce si longtemps fermées, vont être libres. Le marché de la France ne sera plus seul ouvert aux productions de son sol et de son industrie... Nos manufactures vont refleurir; nos villes maritimes vont renaître; et tout nous promet qu'*un long calme au dehors* et une félicité durable au-dedans seront les heureux fruits de la paix ».

C'était là le langage d'un véritable politique, parlant du présent qui seul intéresse les populations et n'accordant au passé que ce qu'exigeaient les convenances, un souvenir de regret à la mémoire de Louis XVI (1).

---

(1) « Un souvenir douloureux vient toutefois troubler ma joie, disait le roi en terminant. J'étais né, je me flattais de rester le plus fidèle sujet du meilleur des rois, et j'occupe aujourd'hui sa place! »

Malheureusement, les hommes parmi lesquels avait été recruté le personnel du gouvernement ne savaient pas s'adapter tous aussi bien aux circonstances et à l'auditoire. A côté de Talleyrand qui, après avoir servi tant de régimes divers, n'avait de préjugé pour aucun, à côté du baron Louis qu'un grand et honorable souci du rétablissement des finances élevait au-dessus des rancunes de parti, il y avait l'abbé de Montesquiou, fanatique du passé, le général Dupont, d'autant plus dévoué au roi que l'empereur l'avait destitué comme incapable, et enfin le chancelier Dambray, gendre du chancelier Barentin, celui-là même qui avait porté la parole au nom de Louis XVI, le 5 mai 1789 (1).

Dambray fut fidèle aux traditions de famille, et son discours, qui succéda à celui de Louis XVIII, aurait pu être prononcé vigt-cinq ans plus tôt, à l'ouverture des Etats-Généraux. Devant une Assemblée dont presque tous les membres tenaient leur fortune de la révolution, Dambray crut pouvoir condamner les principes de cette révolution, qualifier la charte d'*ordonnance de réformation* et appeler les députés l'*élite légale des notables* du royaume;

(1) Les portefeuilles étaient ainsi répartis : Justice, Dambray ; affaires étrangères, Talleyrand ; intérieur, Montesquiou ; guerre, général Dupont ; marine, Malouet ; finances, baron Louis ; maison du roi, de Blacas. La police, devenue une simple direction générale, était donnée au comte Beugnot.

il ajouta que les pouvoirs de plusieurs séries du Corps législatif étaient épuisés, et ne pouvaient leur être maintenus *sans l'autorisation du roi*. Le fait était exact, mais inutile à constater, car c'était l'empire qui avait inauguré cette pratique de maintenir les députés en fonctions après l'expiration de leur mandat, et il n'est jamais bon, pour un gouvernement nouveau, d'emprunter les précédents du gouvernement déchu.

La lecture de la charte atténua l'impression défavorable causée par le discours du chancelier. La charte relevait le pouvoir législatif si longtemps déprimé et proclamait ce principe, écarté des constitutions depuis le 18 brumaire, que la loi et l'impôt doivent être librement discutés par les Chambres. Les pairs et les députés satisfaits de la place qui leur était faite dans le gouvernement, ne le furent pas moins des avantages personnels assurés à chacun d'eux. Deux ordonnances, dont la lecture suivit celle de la charte, conservaient aux membres de l'ancien Sénat une pension annuelle de trente-six mille francs (1), et aux anciens députés l'intégralité de leur traitement.

(1) L'ordonnance était précédée d'un considérant destiné à préserver les pairs pensionnés d'une comparaison humiliante avec les pairs non pensionnés : « Nous nous sommes fait représenter l'état des services rendus par les membres qui composaient le Sénat, et nous avons reconnu qu'indépendamment de ce qu'a fait le corps

La séance royale eut donc pour résultat, tout en laissant dans les esprits quelques défiances du cabinet, de déterminer les deux Chambres à soutenir résolûment la monarchie des Bourbons. L'adresse votée par les pairs en témoigna hautement : « Nous venons, dirent-ils, déposer aux pieds du trône le tribut de la plus juste reconnaissance pour le double et inappréciable bienfait d'une paix glorieuse à la France et d'une constitution régénératrice. » La Chambre des députés mit, dans sa réponse au roi, des réserves libérales qui ne diminuaient pas la sincérité de son adhésion à la charte : « *Si les droits et les besoins publics faisaient désirer des améliorations*, la charte constitutionnelle qui renferme en elle-même les moyens de les accorder doit rassurer toutes les opinions et dissiper toutes les inquiétudes. »

Tandis qu'une majorité se formait ainsi au Luxembourg et au Palais-Bourbon autour des promesses de liberté contenues dans la charte, on cherchait aux Tuileries le moyen d'éluder ou tout au moins de restreindre l'exécution de ces promesses. Ce n'était pas mauvaise foi, mais légitime igno-

---

entier dans ces derniers temps pour hâter notre retour dans nos états, la plupart de ses membres n'avaient été élevés à la dignité de sénateurs qu'à titre de retraite, et pour des services distingués dans la carrière civile et militaire. Nous n'entendons pas qu'aucun d'eux perde *la récompense de ses travaux.* »

rance des véritables conditions du gouvernement parlementaire. L'article 8 de la charte qui reconnaissait à tout Français le droit de publier et de faire imprimer ses opinions, inquiétait particulièrement les ministres et même le roi, d'ordinaire plus hardi que son entourage. La liberté de la presse n'étant encore apparue qu'au milieu de l'anarchie, on la traitait en complice de tous les désordres ; on n'y voyait qu'une arme redoutable pour l'indépendance des gouvernements, et l'on n'imaginait pas qu'elle fût indispensable aux pouvoirs publics pour éclairer le pays, pour faire circuler partout la vérité.

En conséquence, le ministre de l'intérieur déposa, le 5 juillet, sur le bureau de la Chambre des députés, un projet de loi qui soumettait à la censure préalable tous les écrits de trente feuilles d'impression et au-dessous. Les journaux et écrits périodiques ne devaient paraître qu'avec l'autorisation du roi. Les imprimeurs et libraires étaient astreints au brevet et au serment. Ce projet fut mal accueilli par la Chambre. Depuis la chute de l'empire, un assez grand nombre de journaux avaient été fondés. Il y avait là des intérêts matériels que menaçait l'obligation de la censure et de l'autorisation préalables. Des réclamations se produisirent et les députés les écoutèrent avec d'autant plus de faveur qu'ils devaient à la presse la publicité de leurs débats.

Une commission hostile au projet fut nommée et son rapporteur, M. Raynouard, conclut au rejet. « Les agents de l'autorité, dit-il, se font toujours une sorte de devoir d'agrandir et d'étendre le pouvoir du maître ; *ils espèrent ainsi affermir leur propre autorité*. Cet excès de dévouement menace sans cesse les droits d'une nation. Quel sera le moyen de le contenir dans les limites que la loi a posées ? Il n'en est qu'un ; il est prompt, il est efficace ; c'est la liberté de la presse qui, tout-à-coup, avertit sans danger et sans secousse, le monarque et la nation. »

La discussion fut fixée au 5 août ; c'était la première fois, depuis l'an X, que le parlement osait combattre une mesure proposée par le gouvernement. Une vive curiosité se répandit dans le public, et, au jour marqué pour l'ouverture des débats, la foule que les tribunes ne pouvaient contenir, envahit l'enceinte réservée aux députés. Le président ajourna prudemment la séance au lendemain. Les délibérations trompèrent l'attente de l'opinion ; l'usage de lire les discours laissait peu de place à la passion et à l'imprévu. Mais l'opposition déjà formée dans les bureaux et dans la commission se reproduisit avec une force nouvelle, et il fut aisé de prévoir que le projet échouerait devant une forte majorité, s'il n'était pas modifié.

Le ministère fut obligé de céder ; il accepta un



amendement qui exemptait de la censure les écrits ayant vingt feuilles d'impression et limitait l'application de la loi à une durée de deux ans. Si mince que fût le sacrifice, le ministre de l'intérieur le faisait à regret; et il le témoigna à la Chambre : « De quoi s'agit-il? s'écriait l'abbé de Montesquiou, de protéger les sciences? Non, *de misérables journaux*, des feuilles éparses comme celles de la sibylle, *voilà l'objet pour lequel l'Assemblée des représentants du peuple se divise!* » Raynouard répondit à cette admonestation, en maintenant la demande de rejet formulée par la commission. La Chambre n'osa pas ouvrir un conflit avec le cabinet, et elle adopta le projet par 137 voix contre 80.

Le projet était déjà en possession d'une impopularité si notoire qu'il rencontra autant d'opposition dans la Chambre haute que dans la Chambre basse. Il y fut même amoindri, dans le sens libéral, par la suppression d'un préambule qui faisait de la censure la conséquence naturelle et nécessaire de la liberté de la presse (1).

Cette loi avait affaibli l'autorité du ministère

(1) Ce préambule était ainsi conçu : « Voulant assurer à nos sujets le bienfait de la charte qui leur garantit le droit de publier et de faire imprimer leurs opinions en se conformant aux lois qui doivent réprimer les abus de cette liberté ; — Nous avons pensé que notre premier devoir était de leur donner sans retard les lois que la constitution ne sépare point de la liberté même, *et à défaut desquelles le droit accordé par la charte resterait sans effet*. »

sur le parlement. Les budgets de 1814 et de 1815, si habilement préparés par le baron Louis, auraient dû la relever. Mais l'esprit public n'était pas encore familiarisé avec les questions financières ; on sut peu de gré au baron Louis de ses efforts pour rompre avec les traditions détestables du passé, et pour accepter loyalement l'arriéré du gouvernement qui venait de disparaître (1). Les partis ne se préoccupèrent que des mesures qui blessaient leurs principes ; la droite se plaignit que le gouvernement proposât de vendre trois cent mille hectares de bois provenant des biens du clergé et de sanctionner ainsi une spoliation ; la gauche regretta le maintien des contributions indirectes devenues fort odieuses au peuple dans les derniers temps de l'empire. Attaqué de deux côtés à la fois, le budget ne fut adopté que par 140 voix contre 68 sur 208 votants. Une opposition si considérable, contre une loi de finances dont la nécessité n'était pas discutable et dont les défauts n'avaient été qu'imparfaitement démontrés, indiquait l'existence d'une coalition contre le ministère.

Celui-ci eut bientôt la mauvaise fortune d'être compromis de la manière la plus déplorable par un de ses membres, M. Ferrand, ministre d'Etat,

(1) Cet arriéré s'élevait à 759,175,000 francs.

qui avait été chargé de rédiger l'exposé des motifs d'un projet de loi relatif aux biens des émigrés non encore vendus. La longue lutte des émigrés contre la France avait laissé un si douloureux souvenir que Louis XVIII avait attendu trois mois avant de prononcer officiellement le rappel des bannis. Ce fut seulement le 21 août que parut l'ordonnance qui déclarait abolies toutes les inscriptions encore existantes sur les listes d'émigrés. Mais il ne suffisait pas de rendre une patrie aux émigrés, il fallait encore leur donner les moyens d'y vivre. La plupart avaient été ruinés par l'exil et la confiscation, et il n'y avait pas à la cour ni dans l'armée assez de places à distribuer pour leur assurer une existence honorable.

Ce fut donc une pensée politique qui inspira le gouvernement, lorsqu'il demanda aux Chambres l'autorisation de rendre les biens saisis par la Convention et non encore vendus; moyennant un sacrifice pécuniaire de deux cent millions, l'Etat désarmait de nombreuses rancunes et faisait disparaître un puissant élément de troubles. Mais on eut le tort de choisir M. Ferrand pour présenter le projet de loi à la Chambre des députés. Ce ministre en dénatura complétement l'esprit et la portée; il fit de son exposé des motifs une imprudente protestation contre un passé auquel étaient rattachés tant d'intérêts; il laissa entrevoir le jour où l'*en-*

tière réintégration (1) des émigrés dans leurs anciens domaines pourrait être réalisée : « Dans ces premiers moments, dit-il, où un jour plus propice apparaît après tant d'orages, où la possibilité de faire le bien se laisse entrevoir, *il faut encore s'astreindre à ne le faire qu'avec une extrême prudence;* il faut être réservé, alors qu'on voudrait *s'abandonner à une extrême prodigalité*... Il est permis de croire qu'un jour viendra où l'état heureux des finances diminuera successivement les pénibles exceptions commandées par les circonstances actuelles. *Vous trouverez toujours le roi prêt à saisir toutes les occasions, tous les moyens de restaurer la France entière.* »

Ces déclarations, avidement commentées par les émigrés, jetèrent l'inquiétude dans le pays (2). L'émotion ne fut pas moindre à la Chambre, et lorsque les bureaux se réunirent pour examiner le projet, ils donnèrent unanimement aux commissaires le mandat de protester contre l'exposé des motifs de M. Ferrand. Le rapporteur de la commission, M. Bedoch, fit cette protestation avec force, en termes élevés et sans appel inutile aux passions : « Le roi sait, dit-il, et nous savons tous que *ce serait en vain qu'on voudrait rétrograder,*

(1) L'expression est de M. Ferrand.

(2) En quinze jours, le 5 0/0 tomba de 6 francs.

parce qu'il n'est aucune puissance humaine qui puisse anéantir *les effets de la révolution*... L'Etat est actuellement possesseur des biens non vendus des émigrés. La possession est fondée sur les dispositions d'une loi. *Un titre de cette nature ne caractérise certainement pas une usurpation*, encore moins un vol. Il légitime au contraire la possession. Il est sans doute de l'équité que l'Etat rende aux anciens propriétaires tout ce qui reste libre dans ses mains, mais *cette remise volontaire ne peut point être qualifiée restitution.* » Le rapporteur terminait en déclarant que le discours de M. Ferrand tendait à donner de *fausses espérances* à une classe de citoyens.

Estimant qu'un langage si net et si ferme suffirait à rassurer la nation, la Chambre adopta le projet, en substituant seulement le mot *remise* au mot *restitution*. La Chambre des pairs vota la loi dans les mêmes termes.

Cependant le ministère put se convaincre qu'il est plus facile d'introduire le trouble dans les esprits que d'y ramener la confiance. L'agitation causée par les doctrines de M. Ferrand avait gagné de proche en proche toutes les classes de la société: d'abord les petits propriétaires entre les mains desquels s'étaient morcelés les biens nationaux, puis les bourgeois qui s'étaient enrichis dans la banque

ou le commerce et estimaient le système moderne indispensable à la sécurité des transactions.

Tous ces hommes avaient accepté le rétablissement des Bourbons pour échapper aux misères de l'invasion; mais à mesure que les plaies de la guerre se cicatrisaient, les bienfaits de la paix perdaient de leur prix et la masse des citoyens craignait d'avoir payé le repos trop cher.

La noblesse impériale qui avait empli les Tuileries au lendemain de la restauration, commençait, elle aussi, à éprouver des regrets. Dans un pays où la grande propriété n'existe pas, un titre n'a de valeur qu'autant qu'il assure du respect au porteur. Or ces nobles qui avaient, pour la plupart, gagné leur blason sur les champs de bataille et croyaient avec assez de raison pouvoir s'égaler aux descendants de l'ancienne aristocratie, ne recueillaient à la cour que l'indifférence et le dédain. Quand on les encadrait dans les cérémonies officielles, on leur faisait souvent subir des honneurs qui leur paraissaient une humiliation, et le souci des vieux usages monarchiques portait Louis XVIII jusqu'à se faire servir à table par un des plus hauts fonctionnaires de l'Etat (1). Jamais Napoléon

(1) Dans une fête donnée à l'Hôtel-de-Ville le 29 août 1814, « on vit *le préfet de Paris, la serviette sous le bras, servir le roi*, comme un domestique, tandis que madame de Chabrol servait madame d'Angoulême, et que des *conseillers municipaux* impor-

n'avait été si loin. Les Bourbons étaient donc environnés de mécontentements, et, à côté d'eux, on discutait les chances d'un changement de gouvernement. Les uns, c'était le petit nombre, pensaient à convoquer une Assemblée constituante. Les autres plaçaient déjà leurs espérances dans la branche cadette, et voulaient faire passer le sceptre aux mains du duc d'Orléans.

Toutefois, ce n'était pas là le plus sérieux péril. Il fallait du temps avant que ces conspirations de palais fussent nouées et pussent éclater. Mais au loin, dans les villages, dans les hameaux, dans tous ces coins obscurs de la France où les officiers, les sous-officiers et les soldats, renvoyés brusquement avec demi-solde, étaient allés cacher leur pauvreté et leur amer regret de la gloire perdue, il y avait des inimitiés plus ardentes que celles de la cour; là on travaillait sans relâche au rétablissement de l'empire. Racontée par les acteurs de nos dernières batailles, la légende de la trahison se substituait à l'histoire de nos défaites; l'empereur était absous de tant de guerres entreprises contre le vœu et l'intérêt de la nation; ce n'était plus le maître impérieux arrachant à l'atelier, à la charrue et à l'école des milliers de jeunes gens qu'il envoyait

---

tants, M. Bellart entre autres, servaient Monsieur le duc d'Angoulême et le duc de Berry. » (Duvergier de Hauranne, *Histoire du gouvernement parlementaire en France*, II, 334.)

périr en Espagne ou en Russie; c'était le glorieux représentant de la révolution, injustement abandonné après avoir lutté pendant quinze ans pour les droits du peuple.

Du fond de l'île d'Elbe qu'on lui avait assignée pour résidence et pour souveraineté, Napoléon suivait les mouvements de l'opinion. Conseillé par M. Fleury de Chaboulon, agent du duc de Bassano, il quitta l'île, le 26 février, avec son unique navire de guerre et trois bâtiments de commerce, montés par 900 hommes. Il débarqua au golfe Juan et se mit en route pour Grenoble (1er mars 1815).

Le roi fut instruit, le 4 mars, de l'entrée de Napoléon en France. Sans prévoir encore toute la gravité de cet événement, il convoqua les Chambres d'urgence, déclara Napoléon Bonaparte traître et rebelle, et enjoignit à toutes les autorités de lui courir sus. Le maréchal Soult, qui avait remplacé au ministère de la guerre le général Dupont, fut destitué ; comme il avait mis beaucoup d'empressement à se rallier aux Bourbons en 1814, on craignait qu'il n'en mît bientôt autant à accepter Napoléon. Le duc de Feltre, chargé du département de la guerre, fit rappeler tous les militaires en congé et réorganiser les gardes nationales.

Les Chambres se réunirent le 10 mars. Les pairs qui avaient appartenu au Sénat impérial, se préoccupaient du sort qui les attendait dans le cas où la

monarchie serait renversée; les députés qui avaient été blessés qu'aucun membre du cabinet n'appartînt à la Chambre, voulurent profiter des circonstances pour faire modifier le ministère; dans leur adresse au roi, ils lui dirent : « *Quelles que soient les fautes commises*, ce n'est pas le moment de les examiner. Nous devons tous nous réunir contre l'ennemi commun, et *chercher à rendre cette crise profitable* à la sûreté du trône et à la *liberté publique.* »

Des négociations furent engagées avec la cour pour obtenir la retraite de MM. de Montesquiou et Ferrand. Le roi n'eut pas la force d'y consentir, mais il comprit que le maintien de ces deux ministres donnerait crédit à ceux qui l'accusaient de chercher le rétablissement de l'ancien régime. Pour détourner les soupçons, il tint, le 16 mars, une séance extraordinaire dans laquelle il jura et fit jurer au comte d'Artois fidélité absolue à la charte constitutionnelle.

A ce moment, Napoléon était parvenu jusqu'à Lyon sans obstacle; les garnisons faisaient défection et se ralliaient à sa cause. Le président de la Chambre des députés, M. Lainé, crut nécessaire de prononcer un réquisitoire contre celui qu'une partie de la France saluait déjà du titre d'empereur. « Ce n'est plus de la cour, dit M. Lainé, que

peuvent venir les inquiétudes sur la liberté et les droits reconnus. Il s'est avancé sur quelques villes françaises celui qui veut nous ravir non-seulement la liberté, mais nous apporter tous les maux qui dégradent l'homme... Sous lui, plus d'espoir de liberté; le joug qu'il lève sur nos têtes, déjà affaiblies par sa trop longue tyrannie, apparaît si pesant que chacun aperçoit bien qu'il serait insupportable. Le despotisme est l'impérieux besoin de son caractère, et quand il aurait appris que le despote lui-même y trouve sa ruine, il serait encore maîtrisé par sa position. »

Cette lourde rhétorique faisait un triste effet dans les colonnes du *Moniteur;* Napoléon entendait mieux la mise en scène, et sa proclamation au peuple était plus dramatique. Après avoir rappelé son abdication, il ajoutait : « Mon cœur fut déchiré, mais mon âme resta inébranlable. Je ne consultai que l'intérêt de la patrie ; *je m'exilai sur un rocher, au milieu des mers*... Français ! dans mon exil, j'ai entendu vos plaintes et vos vœux ; vous réclamez ce gouvernement de votre choix qui seul est légitime. Vous accusez mon long sommeil, vous me reprochez de sacrifier à mon repos les grands intérêts de la patrie. *J'ai traversé les mers* (1), *au milieu des périls de toute espèce;* j'arrive parmi

(1) La traversée avait duré deux jours.



vous reprendre mes droits qui sont les vôtres. »

En arrivant à Lyon, Napoléon avait rendu un décret de dissolution contre les deux Chambres; les considérants en étaient remarquables, et bien propres à aliéner aux pairs et aux députés toute l'estime de la nation : « La Chambre des pairs, disaient ces considérants, est composée en partie *de personnes qui ont porté les armes contre la France, qui ont intérêt au rétablissement des droits féodaux, à la destruction de l'égalité entre les différentes classes, à l'annulation des ventes des domaines nationaux* et enfin à la destruction des droits acquis par le peuple après vingt-cinq ans de combats contre les ennemis de la gloire nationale. Quant aux députés, *leurs pouvoirs sont expirés; la Chambre des communes n'a plus dès lors aucun caractère national;* une partie de cette Chambre s'est rendue indigne de la confiance du pays *en adhérant au rétablissement de la noblesse féodale.* » Le décret de dissolution enjoignait à chaque député de retourner sans délai dans son domicile.

Ce décret fut exécuté peu de jours après. Le maréchal Ney, dont les bruyantes protestations de dévouement avaient donné grande confiance à la cour, ne fut pas plus fidèle que les autres et, à Auxerre, il abandonna les fleurs de lis pour l'aigle impériale. A cette nouvelle, Louis XVIII comprit

que toute résistance devenait impossible ; il s'empressa de proroger les Chambres et de prendre la route de Gand. Le 20 mars, l'ordonnance de clôture de la session de 1814 fut communiquée aux pairs et aux députés ; elle portait qu'une nouvelle session s'ouvrirait bientôt dans un lieu qui serait ultérieurement indiqué, car « la crise actuelle s'apaisera, disait le roi. Nous nous retirons avec quelques braves que l'intrigue et la perfidie ne parviendront point à détacher de leurs devoirs et, puisque nous ne pouvons point défendre notre capitale, nous irons *plus loin* rassembler des forces et chercher non pas des sujets plus aimants que nos bons parisiens, mais *des Français plus avantageusement placés pour se déclarer pour la bonne cause.* Nous reviendrons au milieu de ce bon peuple à qui nous ramènerons encore une fois la paix et le bonheur ». Cette perspective laissa les pairs fort inquiets de savoir s'il valait mieux se rallier au gouvernement de Napoléon, ou attendre le retour problématique de Louis XVIII.

Après la lecture de l'ordonnance royale, le président de la Chambre des députés dit : « Messieurs, le silence est devenu un devoir (1), et il ne reste plus

(1) M. Lainé ne garda pas le silence qu'il recommandait aux autres ; le 28 mars, il publiait « au nom de la nation française et comme président de la Chambre des représentants », une protestation dans laquelle il déclarait que « tous les propriétaires étaient



qu'à se séparer. » Il était midi. Le soir du même jour, à huit heures, Napoléon prenait possession des Tuileries. L'empire était rétabli.

Les Chambres n'avaient rien fait pour empêcher le retour de Napoléon, mais elles n'avaient rien fait non plus pour le faciliter. C'est la seule fois qu'un changement de régime se soit opéré sans avoir été préparé ou favorisé dans le parlement. Le coup de main du 20 mars a été purement militaire.

---

dispensés de payer des contributions aux agents de Napoléon Bonaparte, et que toutes les familles devaient s'abstenir de fournir des hommes pour sa force armée ».

CHAPITRE IX

CHAMBRE DES PAIRS ET CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS

PENDANT LES CENT JOURS

Du 21 mars au 8 juillet 1815.

L'acte additionnel. — Election de la Chambre des représentants. — Nomination des pairs. — Séance impériale du 7 juin. — Napoléon part pour l'armée. — Les représentants nomment une commission de constitution. — Défaite de Waterloo; l'empereur à Paris. — Les Chambres se déclarent en permanence. — Message de Napoléon. — Une commission parlementaire est chargée de négocier avec l'ennemi. — Napoléon abdique. — Nomination d'une commission exécutive. — Les représentants votent une constitution. — Capitulation de Paris. — Entrée des alliés. — Séparation des deux Chambres.

Du golfe Juan à Paris, Napoléon n'avait eu qu'un rôle à jouer, rôle facile, surtout en France, celui d'adversaire du gouvernement établi. Pour soulever les populations sur son passage, il lui avait suffi de faire appel aux mécontentements et aux rancunes qu'une nation tient toujours en réserve. Mais à Paris, la scène changeait; Napoléon redevenait chef

d'Etat ; il n'avait plus à attaquer, il avait à se défendre. Ses adversaires étaient plus nombreux que ne le laissait croire le facile retour de l'île d'Elbe. Les Bourbons, il est vrai, n'avaient laissé, en partant, ni sympathies ni regrets ; mais ils avaient laissé quelque chose de plus gênant et que Napoléon n'était pas accoutumé à regarder en face : la liberté parlementaire. La France de 1815 n'était plus celle de 1804, ni même celle de l'an VIII. Les jours de 93 étaient loin, et la mémoire s'en était perdue dans le sinistre silence qui avait suivi. La tribune, récemment relevée, avait d'ardents défenseurs.

On voulait des Assemblées, on voulait une constitution garantissant à chacun ses droits, et on osait le dire ; le Conseil d'Etat lui-même prenait une délibération solennelle pour réclamer des institutions *revues dans une grande Assemblée nationale ;* il demandait « la liberté individuelle, et l'égalité des droits ; *la liberté de la presse* et l'abolition de la censure ; la liberté des cultes ; *le vote des contributions et des lois par les représentants de la nation librement élus ;* l'indépendance et l'inamovibilité des tribunaux ; *la responsabilité des ministres et de tous les agents du pouvoir* » (1).

(1) Le conseil municipal de Paris demandait également une constitution « digne de la France, car, disait-il à l'empereur, nous savons bien qu'*une constitution garantie par vous ne sera pas aussitôt violée que promulguée* ».

Napoléon était effrayé de cette masse de revendications ; il se plaignait qu'on eût changé l'opinion de la France qui était *excellente*, disait-il, et qu'il retrouvait *exécrable*. Quant à lui il n'était pas changé ; c'est de lui plus justement que des Bourbons que l'on pouvait dire qu'il revenait de l'exil sans avoir rien appris. Son orgueil se refusait à comprendre qu'on ne l'avait pris, suivant un mot énergique du duc de Rovigo, que comme un levier destiné à déplacer la monarchie. Il croyait n'avoir qu'à reprendre la suite de l'empire interrompu par un accident momentané ; il ne voulait rien abandonner de son passé, et, sans souci de la guerre qui allait s'abattre encore sur la France épuisée, il prétendait rattacher sa seconde conquête du trône à la constitution de 1804. « Que faites-vous donc de mes onze ans d'empire ? disait-il à Benjamin Constant qui parlait de faire un pacte nouveau ; j'y ai quelque droit, je pense ; l'Europe le sait. »

L'Europe le savait trop, et, dès le 13 mars, les puissances signataires du traité de Paris avaient déclaré « qu'il ne saurait y avoir ni paix ni trêve avec Bonaparte ». En conséquence, un traité avait été conclu, le 25 mars, entre l'Angleterre, l'Autriche, la Prusse et la Russie qui s'engageaient à diriger tous leurs efforts « contre Napoléon Bonaparte et contre tous ceux qui se rallieraient à sa

faction, afin de la mettre hors d'état de troubler, à l'avenir, la tranquillité et la paix générales ».

Ainsi prévenu et menacé, Napoléon pouvait encore sauver la France en abandonnant quelque chose de son ambition. La convocation d'une Assemblée nationale aurait donné aux alliés des gages de paix, en même temps que leurs projets d'invasion auraient été rendus plus timides par la présence du capitaine qui, longtemps, avait courbé l'Europe sous ses victoires. Mais c'eût été trop exiger que de demander à Napoléon d'abdiquer le pouvoir suprême rentré si rapidement dans ses mains, et de redevenir un simple général en chef, comme au point de départ de sa fortune; bien peu, à sa place, auraient eu le courage d'un pareil sacrifice, et Napoléon crut avoir assez fait de concessions, en donnant au pays une édition des constitutions impériales, corrigée d'après la charte.

Aux termes de l'acte additionnel du 22 avril 1815, le pouvoir législatif était exercé par l'empereur et par deux Chambres appelées *Chambre des pairs et Chambre des représentants*. La première était héréditaire et nommée par l'empereur; la seconde était élue par le peuple; ce que l'acte additionnel appelait *le peuple*, c'était le personnel des colléges électoraux nommés à vie en l'an X. La Chambre des pairs était présidée par l'*archi-*

chancelier (1); la Chambre des représentants nommait son président, mais cette élection devait être soumise à *l'approbation de l'empereur*.

L'empereur avait le droit de proroger, d'ajourner et de dissoudre la Chambre des représentants. Il avait l'initiative des lois ; les Chambres n'avaient que la faculté d'inviter le gouvernement à proposer une loi sur un objet déterminé. Elles pouvaient amender la loi ; mais, si leurs amendements n'étaient pas adoptés par le gouvernement, *elles étaient tenues de statuer sur la loi telle qu'elle avait été proposée*. Le nombre des pairs était illimité ; celui des représentants était porté à 629. C'était la plus importante concession de l'empereur, car plus une Assemblée est nombreuse, moins elle est facile à dominer.

L'acte additionnel était précédé d'un préambule dans lequel Napoléon se vantait d'avoir cherché, durant quinze années, « *à perfectionner les formes constitutionnelles suivant les besoins et les désirs de la nation* ».

« Nous avions alors pour but, ajoutait-il, d'organiser *un grand système fédératif européen*, que nous avions adopté comme conforme à l'esprit du siècle et favorable aux progrès de la civilisation. Pour parvenir à le compléter, et à lui donner

---

(1) Sous les Bourbons, c'était le chancelier.

toute l'étendue et toute la stabilité dont il était susceptible, *nous avions ajourné l'établissement de plusieurs institutions intérieures plus spécialement destinées à protéger la liberté des citoyens.* » Napoléon protestait ensuite de sa volonté de ne plus songer qu'à accroître la prospérité de la France par l'affermissement de la liberté publique. Ceci était dit pour les électeurs qui allaient être appelés, suivant la tradition césarienne, à voter sur la constitution ; 1,300,000 électeurs l'acceptèrent; 4,200 la repoussèrent.

Pour la troisième fois, l'empereur réunissait la presque unanimité des suffrages populaires. Les colléges électoraux ne lui témoignèrent pas la même confiance. Ils envoyèrent à la Chambre des hommes qui, sans être ouvertement hostiles à Napoléon, l'acceptaient avec regret, et portaient ailleurs que vers l'empire leurs espérances et leurs sympathies.

Incertain de la Chambre des représentants, Napoléon voulut au moins former une Chambre des pairs fidèle et dévouée. Il y appela en majorité des officiers généraux et fit très-peu de place à l'élément civil. Ce fut une imprudence gratuite ; la nomination des pairs inquiéta le pays qui vit, dans de tels choix, le dessein de recommencer une dictature militaire; quant à l'empereur, il ne devait rencontrer aucun appui solide dans la Chambre haute.

Les officiers supérieurs étaient beaucoup plus las de la guerre que le reste de l'armée ; ils voyaient avec mécontentement la nouvelle lutte qui se préparait contre l'Europe coalisée, et leur connaissance du métier leur faisait estimer la victoire difficile ; à l'heure du péril, ils seront les premiers à se décourager et ils décourageront les autres avec toute l'autorité de leur expérience.

Les deux Chambres se réunirent le 3 juin 1815. Les représentants manifestèrent immédiatement la volonté de ne pas se mettre dans la dépendance de l'empereur ; ils appelèrent au fauteuil de la présidence Lanjuinais, catholique ardent, qui mêlait la religion à la politique, qui, sans être pour la liberté, était contre Napoléon, et avait provoqué le décret de déchéance en 1814. En prenant possession du fauteuil, Lanjuinais se déclara *uni* à l'empereur et *dévoué* à la patrie. Cette distinction, quelque peu théologique, allait droit à la prétention de Napoléon de personnifier la France.

L'empereur eut d'abord la pensée de répondre par un décret de dissolution ; mais il reconnut bien vite que, pour faire de l'arbitraire, il ne suffit pas d'avoir le goût du despotisme ; il vit que les hommes rentrés à son service le surveillaient en lui obéissant, et il jugea prudent de laisser croire à sa conversion. Le 7 juin, il tint une séance solennelle dans laquelle il fit aux représentants et aux pairs

des promesses libérales, Après avoir rappelé, pour mieux faire éclater la grandeur de ses concessions, que « *les circonstances et la confiance du peuple l'avaient revêtu d'un pouvoir illimité* », il déclara qu'il venait « *commencer la monarchie constitutionnelle* » ; « nos constitutions sont éparses, ajouta-t-il ; une de nos plus importantes occupations sera de les réunir dans un seul cadre et de les coordonner dans une seule pensée ».

Les Chambres avaient le droit de croire qu'elles seraient associées à cette révision, et, dans leur adresse à l'empereur, les représentants firent connaître qu'ils l'entendaient ainsi : « Fidèle à sa mission, la Chambre remplira la tâche qui lui est dévolue dans ce noble travail ; elle demande que, pour *satisfaire à la volonté publique* ainsi qu'aux vœux de Votre Majesté, *la délibération nationale rectifie* ce que l'urgence de notre situation a pu produire de défectueux ou laisser d'imparfait dans nos constitutions. Tandis que Votre Majesté, opposant à la plus injuste agression la valeur des armées nationales et la force de son génie, ne cherchera, dans la victoire, qu'un moyen d'arriver à une paix durable, la Chambre des représentants croira marcher au même but *en travaillant sans relâche au pacte dont le perfectionnement doit cimenter encore l'union du peuple et du trône, et fortifier, aux yeux de l'Europe, par l'amélioration*

de nos institutions, la garantie de nos engagements. »

Napoléon s'efforça de calmer cette fièvre de constitution : « Pendant mon absence, répondit-il, je verrais avec plaisir qu'une *commission* nommée par chaque Chambre *méditât* sur nos institutions. Mais la constitution est notre point de ralliement... *Toute discussion publique* qui tendrait à diminuer directement ou indirectement la confiance qu'on doit avoir dans ses dispositions serait un malheur pour l'Etat. »

La Chambre des pairs avait été, dans son adresse, moins préoccupée de la révision de l'acte additionnel; mais elle avait manifesté peu d'espoir dans le triomphe de nos armes et un profond désir du retour de la paix. L'empereur lui déclara sèchement que, « dans les temps difficiles, les grandes nations comme les grands hommes doivent déployer toute l'énergie de leur caractère ».

Ainsi, en partant pour l'armée, le chef de l'Etat laissait une opposition derrière lui; la première Chambre était sans dévouement, la seconde sans courage, toutes les deux étaient défiantes et prêtes à s'écarter de l'empire au premier revers.

Tandis qu'à la frontière s'engageait une suprême bataille, la Chambre des représentants s'occupait de réviser et de coordonner les constitutions. La

proposition en avait été faite par M. Dupin, légiste distingué qui apportait dans la politique la rigueur du droit. Elle fut adoptée le 20 juin, deux jours après le désastre de Waterloo qui n'était pas encore connu à Paris. Une commission de révision fut nommée d'après une procédure qui prouve l'importance que la Chambre attachait à ce travail. La députation de chaque département nomma un de ses membres ; les quatre-vingts membres ainsi désignés se partagèrent, par la voie du sort, en huit bureaux qui devaient, après un travail préliminaire, nommer une commission chargée de rédiger un projet définitif. On a vivement reproché à la Chambre des cent jours de s'être livrée, pendant des heures si graves, à des débats qui pouvaient amoindrir l'autorité de l'empereur. Le grief n'est pas fondé ; le sort du gouvernement relevé le 20 mars était confié au hasard des batailles, non à celui de la politique. Les représentants du pays devaient désirer qu'une constitution fût debout à l'issue de la lutte : vainqueur, Napoléon n'eût pas manqué de chercher à ressaisir de nouveau le pouvoir absolu, et il eût été bon qu'il rencontrât des lois pour limiter ses entreprises ; vaincu, il ouvrait la porte à l'étranger et aux Bourbons, et la Chambre faisait une œuvre patriotique en essayant d'établir une constitution qui pût s'imposer à l'ennemi comme à ses alliés.

Dans la soirée du 20 juin, les députés apprirent simultanément la terrible défaite de Waterloo et le retour de l'empereur à Paris. Ils comprirent que si Napoléon était accouru dans la capitale, avant d'avoir rallié les débris de son armée, c'est qu'il voulait se faire revêtir de la dictature. Telle était en effet la pensée de l'empereur; il croyait encore qu'en redevenant le maître sans contrôle, il pourrait arrêter l'invasion. Cette confiance étrange dans son propre génie qui avait fait sa grandeur et sa perte lui fut, en définitive, profitable; car la France, à laquelle il avait tant coûté, lui pardonna beaucoup parce qu'il n'avait jamais douté du salut, et l'histoire a été plus indulgente pour l'homme qui, du fond de l'Elysée, réclamait un dernier effort en faveur de la patrie, que pour les députés qui s'agitaient dans les couloirs du palais Bourbon, sans pouvoir se dégager de l'obsession des partis.

Bien des espérances avaient surgi, depuis que la ruine militaire de Napoléon était certaine; les uns voulaient reprendre la tradition de 92 et rêvaient déjà le relèvement de la république; les autres, c'étaient les plus nombreux, mais les moins hardis, voulaient substituer les d'Orléans aux Bourbons; quelques-uns fondaient leur fortune sur la proclamation de Napoléon II et l'installation d'une régence; seulement ils n'étaient pas d'accord sur le

choix du régent, et se divisaient selon les promesses faites par les divers aspirants. Enfin un petit groupe, conduit par Fouché, duc d'Otrante, travaillait silencieusement à rétablir Louis XVIII ; il avait la minorité dans l'Assemblée et dans le pays, mais l'arrivée prochaine de Blücher et de Wellington devait lui faire une majorité.

Travaillée par tant d'intrigues, la Chambre des représentants ne put organiser une résistance efficace; chacun ne songea qu'à se défendre contre l'empereur, afin de garder entières les chances de son parti. On vota à l'unanimité une proposition de Lafayette qui impliquait l'abandon du gouvernement; la Chambre se déclara permanente; les ministres furent invités à se rendre à sa barre pour recevoir ses ordres; le ministre de l'intérieur fut chargé d'armer les gardes nationales *pour assurer l'inviolabilité des représentants ;* toute tentative faite pour dissoudre la Chambre fut déclarée crime de haute trahison. L'empereur était passé sous silence. Saisie de cette résolution, la Chambre des pairs l'adopta avec des modifications de détail qui n'en altéraient pas le caractère.

Devant ces votes, Napoléon se sentit plus complétement perdu que sur le champ de bataille de Waterloo. Il fit néanmoins une dernière tentative, et envoya Lucien Bonaparte porter aux représentants un message dans lequel il affirmait son inten-

tion de renouveler des négociations avec les puissances alliées; il recommandait l'union, l'attachement à sa personne « pour préserver la patrie de retourner sous le joug des Bourbons ou de devenir, comme la Pologne, la proie de l'étranger ». Il concluait, en demandant que les deux Chambres nommassent des commissions chargées de se concerter avec ses ministres sur les mesures de salut public, et sur les moyens de négocier la paix avec les coalisés.

Ce message dans lequel Napoléon reparaissait comme chef de l'Etat dérangeait toutes les combinaisons; M. Jay, parent et complice de Fouché, se fit l'organe des inquiétudes de la Chambre et réclama nettement l'abdication. « Retournez vers votre frère, répondit-il à Lucien; dites-lui que l'Assemblée des représentants du peuple attend de lui une résolution qui lui fera plus d'honneur dans l'avenir que de nombreuses victoires; dites-lui qu'en abdiquant le pouvoir, il peut sauver la France; dites-lui que dans un jour, dans une heure peut-être, il ne sera plus temps. » Ces paroles furent accueillies par d'avides applaudissements. Lucien Bonaparte était un homme de résolution; il l'avait prouvé au 19 brumaire, et il défendit son frère avec énergie. « Je vous en conjure, citoyens, s'écria-t-il, au nom sacré de la patrie, ralliez-vous autour du chef que la nation vient de replacer so-

lennellement à sa tête! Songez que notre salut dépend de votre union, et que vous ne pouvez vous séparer de l'empereur et l'abandonner à ses ennemis, sans perdre l'Etat, sans manquer à vos serments, sans flétrir à jamais l'honneur national. »

Ces derniers mots étaient de trop; ils autorisèrent la Chambre à se déclarer offensée et fournirent à Lafayette l'occasion d'une riposte demeurée célèbre : « Avez-vous oublié que les ossements de nos fils attestent partout notre fidélité, dans les sables de l'Afrique, sur les bords du Guadalquivir et du Tage, sur les rives de la Vistule et dans les déserts glacés de la Moscovie? La France a perdu trois millions de ses enfants sacrifiés à l'ambition d'un seul homme qui veut lutter encore aujourd'hui contre l'Europe; mais c'en est assez, et notre devoir est maintenant de sauver la patrie. »

Cependant la Chambre n'osa pas voter la déchéance; elle désigna même, comme l'avait demandé l'empereur, une commission chargée de s'entendre avec les ministres; mais elle la composa de son président et de ses quatre vice-présidents, c'est-à-dire des membres les plus déterminés à arracher l'abdication. La commission choisie par la Chambre des pairs, ne fut pas plus fidèle à Napoléon, et dès la première réunion, on décida que « les deux Chambres nommeraient une commission chargée de négocier *directement* avec les puissances coa-

lisées (1) ». L'empereur était officiellement écarté ; il n'essaya plus de lutter, proclama son fils sous le titre de Napoléon II, et signa un acte d'abdication dans lequel il introduisit de durs reproches pour les pouvoirs publics : « En commençant la guerre pour soutenir l'indépendance nationale, dit-il, je comptais sur la réunion de tous les efforts, de toutes les volontés et *le concours de toutes les autorités nationales.* » Saisie de cette pièce, la Chambre des représentants s'empressa d'envoyer son bureau à Napoléon « pour lui exprimer, au nom de la nation, *la reconnaissance* et le respect avec lesquels elle acceptait le noble sacrifice qu'il faisait à l'indépendance et au bonheur du peuple français ». Quant à Napoléon II, il n'en fut pas question. On décida qu'une commission de cinq membres, dont trois pris dans la Chambre basse et deux dans la Chambre haute, serait chargée d'exercer provisoirement les fonctions du gouvernement. La Chambre des pairs adhéra à cette résolution. Les députés nommèrent Carnot, Fouché et le général Grenier.

Mais avant que les pairs procédassent à l'élection des membres de la commission exécutive,

(1) Lafayette fut envoyé en effet avec quatre de ses collègues au-devant des souverains qu'il rencontra trop tard pour épargner à Paris une humiliante capitulation.

Lucien Bonaparte essaya d'entraîner la Chambre haute à proclamer Napoléon II. Il était d'autant plus intéressé à faire respecter cette dernière volonté de l'empereur qu'en l'absence de l'impératrice il espérait devenir régent, et qu'en l'absence du prince impérial, la régence pouvait le conduire au trône. Pour faire sa motion, Lucien choisit une séance de nuit, car c'est le moment où il est le plus facile d'ébranler les Assemblées. Le 22 juin, à dix heures du soir, il proposa à la Chambre des pairs de déclarer « en présence du peuple et de l'étranger, par un mouvement unanime et spontané » qu'elle reconnaissait Napoléon II comme empereur des français. Ces paroles excitèrent un violent tumulte, mais le mouvement unanime ne se produisit pas ; les pairs refusèrent de se prononcer sur la question posée : « Ce n'est pas le moment de s'occuper des personnes, dit le duc Decrès ; avant tout la patrie ! » On procéda sans retard à la nomination des deux membres de la commission de gouvernement ; le duc de Vicence et le baron Quinette furent choisis.

Lucien ne se tint pas pour battu et fit recommencer le lendemain la même entreprise à la Chambre des représentants. Sur son ordre, M. Defermon, ministre d'état, demanda à la Chambre de reconnaître Napoléon II « afin de ne pas laisser croire à la garde nationale qu'elle attendait Louis XVIII ».

L'argument toucha une majorité qui détestait les Bourbons; les haines politiques aiment à se montrer, et l'on adopta un ordre du jour portant que « Napoléon II était devenu empereur des Français par le fait de l'abdication de Napoléon Ier et par la force des constitutions de l'empire ». La déclaration n'était pas très sincère; la Chambre consacra ses derniers jours d'existence à voter une constitution dans laquelle le nom du souverain n'était pas prononcé, et qui paraissait faite pour s'adapter à la secrète ambition d'un duc d'Orléans, plutôt qu'aux droits d'un fils d'empereur (1).

Tandis qu'au Luxembourg et au Palais-Bourbon le temps se consumait en intrigues de couloirs, Fouché, président de la commission exécutive,

(1) Cette constitution n'a pas vécu et elle est peu connue ; en voici les principales dispositions : « Le gouvernement français est monarchique et représentatif. La représentation nationale se compose d'une Chambre des pairs et d'une Chambre des représentants. — Le pouvoir du monarque est délégué héréditairement. — Le monarque est le chef suprême de l'Etat : il nomme aux emplois administratifs, judiciaires et militaires. — La garde du monarque ne peut excéder 6,000 hommes. — Le monarque ni l'héritier présomptif ne peuvent commander les armées sans le consentement des Chambres. — La loi ne peut être faite que par le concours du monarque et des deux Chambres. — Les Chambres se réunissent en session au moins une fois chaque année. A défaut de convocation par le monarque, les Chambres s'assemblent de plein droit le 1er novembre. — Le monarque peut dissoudre la Chambre des représentants ; mais pour opérer la dissolution, la proclamation qui la prononce doit convoquer les colléges électoraux dans les quinze jours. Dans le cas d'invasion étrangère, les Chambres ne peuvent être dissoutes. — Chacune des deux Chambres peut exercer l'initiative. »

négociait avec Wellington; il en obtenait la promesse d'une place de ministre de Louis XVIII, en échange d'une convention qui livrait la capitale aux alliés et obligeait l'armée française à se retirer sur-le-champ derrière la Loire (3 juillet); aucune réclamation ne partit des Chambres. Le 7 juillet, Blücher entra dans Paris et fit cerner les Tuileries où siégeait la commission exécutive; c'était le signal attendu par Fouché; il invita immédiatement ses collègues à donner leur démission et à signer un message au président de chacune des deux Chambres. Le message, préparé d'avance par Fouché, était ainsi conçu : « Monsieur le Président, jusqu'ici *nous avons dû croire que les souverains alliés n'étaient point unanimes sur le choix du prince qui doit régner en France.* Cependant les ministres et les généraux des puissances étrangères ont déclaré hier, dans les conférences qu'ils ont eues avec le président de la commission, que *tous les souverains s'étaient engagés à replacer Louis XVIII sur le trône*, et qu'il doit faire, ce soir ou demain, son entrée dans la capitale. Dans cet état de choses, *nous ne pouvons plus que faire des vœux pour la patrie*, et, nos délibérations n'étant plus libres, nous croyons devoir nous séparer. »

Lorsque ce message arriva au Luxembourg, le palais était entouré de Prussiens; la Chambre haute écouta en silence la lecture du triste document, et

les pairs se retirèrent chacun chez eux, avec le profond regret de s'être risqués dans l'aventure des cent jours. Les députés avaient moins à perdre, parce qu'ils avaient moins de passé et que la plupart étaient encore assez jeunes pour recommencer une carrière ; ils tinrent une conduite plus ferme, siégèrent jusqu'au soir et convinrent de se réunir le lendemain pour terminer la constitution. Mais Louis XVIII avait déjà désigné un préfet de police qui, dans la nuit, fit fermer les portes du palais Bourbon et, le 8 juillet, les représentants durent se borner à signer un procès-verbal constatant qu'ils étaient mis dans l'impossibilité de délibérer.

Enveloppées dans les désastres de la seconde invasion, les Chambres des cent jours ont été sévèrement jugées ; il est certain qu'elles ont mal protégé l'honneur de la patrie, et qu'après avoir saisi le pouvoir, elles n'ont pas su l'exercer. Il y avait mieux à faire que de confier à Fouché la conduite du gouvernement et d'envoyer quelques délégués au camp des souverains. L'orgueil national souffre de voir le parlement s'enfermer en tête-à-tête avec les partis, s'isoler des négociations et abandonner à des acteurs secondaires la difficile mission de faire respecter la France vaincue. La capitulation de Paris était sans doute inévitable, mais elle eût été subie avec plus de dignité, si les représentants y fussent intervenus. Il est étrange de voir les

mêmes hommes qui inscrivaient, dans leur projet de constitution, le droit des Chambres de ratifier les traités, renoncer à ce privilége quand il s'agissait de disputer la capitale aux insultes de l'ennemi. Le 3 juillet 1815, un vote de l'Assemblée eût pesé davantage sur les prétentions de Wellington et de Blücher que les honteux marchés du duc d'Otrante.

CHAPITRE X

LA CHAMBRE DES PAIRS ET LA CHAMBRE DES DÉPUTÉS

JUSQU'A LA DISSOLUTION DE 1816

Elections de 1815. — Chute du ministère Talleyrand-Fouché. — Premier ministère de M. de Richelieu. — Ouverture de la session de 1815. — Adresses des Chambres au roi. — Loi sur les cris séditieux. — Loi autorisant la détention sans jugement. — Loi sur les cours prévôtales. — Jugement et condamnation du maréchal Ney. — L'amnistie. — Projets de loi électorale. — Budget de 1816. — Fin de la session. — Dissolution de la Chambre des députés.

La position de Louis XVIII était beaucoup plus difficile en 1815 qu'en 1814. Il n'avait pas été rappelé par les Chambres; aucun mouvement public ne s'était produit en sa faveur; on avait attendu pour l'acclamer qu'il eût reparu en France, et il y était revenu par la trouée que les alliés avaient faite. Son gouvernement devait rencontrer dans cette origine une cause permanente d'impopularité. La justice n'est pas du domaine de la politique. Bien

que les Bourbons n'aient en rien contribué à la seconde invasion, bien que leur présence ait au contraire contenu les exigences des vainqueurs, et adouci les misères de la défaite, les partis ne cesseront de les accuser d'avoir coalisé l'Europe dans l'intérêt d'une dynastie, et c'est seulement après leur chute, non par un retour d'équité, mais pour combattre d'autres régimes, qu'on les déchargera d'une responsabilité imméritée.

A l'heure où Louis XVIII retrouvait sa patrie, douze cent mille Anglais, Prussiens ou Russes couvraient le sol jusqu'à la Loire. Sous les yeux de tant d'ennemis, il fallait faire des élections, car la Chambre prorogée le 20 mars ne pouvait être réunie. Ses pouvoirs étaient expirés; les événements des cent jours avaient détruit son autorité morale, et d'ailleurs il était difficile au roi d'oublier qu'après le débarquement de Napoléon, la majorité de cette Assemblée avait été pressée de réclamer des portefeuilles. Cependant Louis XVIII n'ignorait pas les périls que présentait la convocation immédiate des collèges. Les anciens privilégiés voulaient rétablir le régime détruit par la Constituante; ils ne voyaient, dans la situation désolée du pays, que l'accomplissement tardif des projets formés dès le mois d'octobre 1789. Accusant la faiblesse du chef de l'Etat, ils comptaient imposer à la couronne une Chambre irréconciliable

avec tous les principes modernes. Ils étaient d'autant mieux assurés de l'issue du scrutin que le reste du pays était abattu sous la terreur et l'humiliation; habitués depuis tant d'années à vivre avec l'étranger, ils ne se sentaient pas, comme les autres Français, exilés dans cette patrie livrée aux soldats de l'Europe.

Replacé sur le trône, Louis XVIII n'avait plus rien à revendiquer; la révolution lui avait rendu tout ce qu'elle lui avait pris; il n'éprouvait donc pas le même besoin de réaction que la vieille aristocratie. Par ses discours et par ses actes, il essaya d'affaiblir la domination d'un parti qui ne défendait l'autorité royale que pour mieux l'exploiter. Il rompit avec le passé, avoua qu'en 1814 son gouvernement avait *fait des fautes*, et s'en excusa : « Il est des temps, dit-il dans sa proclamation aux Français, où les intentions les plus pures ne suffisent pas pour diriger, où elles égarent. *L'expérience seule pouvait avertir; elle ne sera pas perdue. Je veux tout ce qui sauvera la France.* » Louis XVIII promit en outre le pardon « aux Français égarés », répudia tout projet relatif au rétablissement de la dîme ou des droits féodaux, et rappela habilement que lui-même avait proposé aux Chambres et fait exécuter des ventes de biens nationaux. Son ministère fut composé d'hommes engagés dans la cause de la révolution : Talleyrand eut les affaires étran-

gères, le baron Louis les finances, M. Pasquier la justice avec l'intérim de l'intérieur, le maréchal Gouvion-Saint-Cyr la guerre, le comte de Jaucourt la marine, et Fouché la police. Enfin, le roi publia, le 13 juillet, une ordonnance qui abaissait à vingt-cinq ans l'âge de l'éligibilité, à vingt et un ans l'âge de l'électorat, et qui portait le nombre des députés à trois cent vingt-cinq.

Malheureusement, la facilité avec laquelle s'étaient accomplies tant de défections au mois de mars, l'obligea à des actes de rigueur dans lesquels la mesure de la justice était difficile à garder. Dix-huit généraux et officiers furent traduits devant les conseils de guerre; trente-sept individus furent expulsés de Paris et placés sous la surveillance de la police, en attendant qu'il eut été statué sur leur sort par les Chambres (24 juillet). Ce fut le signal des vengeances individuelles: Nîmes, Uzès, Toulouse, une grande partie du Midi furent ensanglantés par d'odieux massacres; les libéraux se turent, comme ils s'étaient tus en 93, et les élections accomplies au milieu de ce qu'on a appelé la Terreur blanche donnèrent la majorité au parti ultra-royaliste.

Avant même que la Chambre fût officiellement réunie, les nouveaux députés arrivés à Paris exigèrent et obtinrent une modification ministérielle; appuyés sur l'influence du comte d'Artois,

qui représentait l'extrême droite aux Tuileries, ils firent renvoyer Fouché d'abord, puis Talleyrand. Le départ de Talleyrand fut une perte pour le gouvernement royal, non pas que ce personnage fût capable d'honorer le régime qu'il servait, mais il était habile, délié aux affaires, et moins dangereux dans le cabinet que dans l'opposition. Rentré au Luxembourg, Talleyrand formera autour de sa personne un groupe libéral avec lequel les Bourbons seront plus d'une fois obligés de compter.

Louis XVIII eut au moins la prudence de placer à la tête du ministère un homme auquel la droite ne pouvait reprocher aucun compromis avec la révolution, et qui était également resté pur de toute alliance avec les émigrés. La présidence du conseil et le portefeuille des affaires étrangères furent confiés au duc de Richelieu qui avait employé le temps de son exil à conquérir, par d'honorables services, l'estime et l'affection de l'empereur de Russie (1). La France profita de cette amitié loyalement gagnée, lorsque la rançon de sa délivrance fut débattue dans le congrès de Vienne. Pour conduire la politique intérieure et défendre la royauté contre les empiétements de la faction ultra-royaliste, M. de Richelieu eut la bonne fortune de ren-

(1) Il avait été gouverneur d'Odessa qui lui devait sa prospérité.

contrer un collaborateur éminent malgré sa jeunesse. M. Decazes fut appelé au ministère de la police ; il joignait à une grande finesse, à une rare intuition des choses parlementaires, le sincère désir d'associer le respect de l'ordre à la pratique de la liberté ; l'excès, de quelque côté qu'il vînt, répugnait à cet esprit délicat, et M. Decazes était digne de fonder en France la monarchie constitutionnelle, si ce gouvernement eût pu prendre racine sur un territoire périodiquement inondé par le débordement des partis. L'initiative de M. Decazes s'exerça d'autant plus librement que l'intérieur et la justice furent donnés à deux hommes médiocres, MM. de Vaublanc et Barbé-Marbois.

Malgré la pureté de leurs opinions monarchiques, M. de Richelieu et M. Decazes n'étaient assurés que d'une faible majorité dans la Chambre basse, mais ils avaient pour eux la Chambre des pairs qui renfermait dans son sein un grand nombre d'anciens sénateurs prêts à soutenir le gouvernement dans sa lutte contre la réaction (1).

La divergence d'opinions qui séparait les deux Chambres se révéla dès le début de la session.

---

(1) Louis XVIII avait conservé la Chambre des pairs de 1814 ; il en avait seulement exclu vingt-neuf membres qui avaient siégé pendant les cent jours. En outre, la pairie avait été rendue héréditaire pour tous les membres de la Chambre.

L'ouverture en avait été faite le 7 octobre ; le roi avait annoncé en des termes discrets et empreints d'une honorable douleur le traité qui se préparait : « J'ai dû conclure avec les puissances qui, après avoir renversé l'usurpateur, occupent aujourd'hui une grande partie de notre territoire, une convention qui vous sera communiquée, aussitôt qu'elle aura sa dernière forme. Vous connaîtrez, Messieurs, et la France entière connaîtra la profonde peine que j'ai dû ressentir ; mais le salut même de mon royaume rendait cette grande détermination nécessaire. » Abordant ensuite une question moins pénible, mais également difficile à traiter, Louis XVIII avait conseillé aux pairs et aux députés beaucoup de modération ; il les avait exhortés à « l'union franche et loyale » avec son gouvernement, et au respect de la charte constitutionnelle (1).

La Chambre des pairs répondit à ce discours par une adresse animée du même esprit de conciliation ; il n'y avait qu'un mot pour demander le châtiment des trahisons du 20 mars, et la nécessité

(1) « Cette charte, disait-il, que j'ai méditée avec soin avant de la donner, à laquelle la réflexion m'attache chaque jour davantage, que je jure de maintenir, et à laquelle vous tous, à commencer par ma famille, allez jurer d'obéir, est sans doute, comme toutes les institutions humaines, susceptible de perfectionnement, mais aucun de nous ne doit oublier qu'après l'avantage d'améliorer est le danger d'innover. »

de la répression n'y était pas séparée de celle de la clémence. La Chambre des députés mit tant d'impatience à réclamer la justice, qu'on eût pu croire qu'il s'agissait de vengeance. « Sire, dit-elle, c'est notre devoir de solliciter votre justice contre ceux qui ont mis le trône en péril. *Votre clémence a été presque sans bornes*. Nous vous supplions, au nom de ce peuple même, victime des malheurs dont le poids l'accable, de faire enfin *que la justice marche où la clémence s'est arrêtée*. »

En présence d'un vœu si nettement formulé, le cabinet était tenu de présenter des lois d'exception, sous peine d'ouvrir immédiatement un conflit avec la Chambre basse. Il y a d'ailleurs quelque chose de contagieux dans les passions parlementaires, et les ministres n'avaient pu traverser la discussion de l'adresse sans se laisser pénétrer un peu par les haines qui dominaient au palais Bourbon. Ils mirent donc un certain empressement à apporter aux députés un projet destiné à réprimer les cris séditieux (16 octobre 1815).

La rédaction de ce projet rappelait par l'abondance des définitions, les terribles décrets de la Convention. Etaient déclarés séditieux tout cri, discours ou écrit exprimant la menace d'un attentat contre la vie, la personne ou l'autorité du roi; étaient séditieux les discours ou écrits « *annonçant* méchamment que des attentats, crimes ou

délits auraient été commis » ; séditieux *les bruits d'un prétendu rétablissement* des droits féodaux ou des dîmes ; séditieuses les *nouvelles tendant à alarmer les citoyens sur le maintien de l'autorité légitime ;* séditieux l'enlèvement ou la dégradation du drapeau blanc ; séditieux le port d'une cocarde défendue *ou même non autorisée par le roi.* Et après avoir ainsi tracé un large cercle dans lequel il dépendait des tribunaux de faire entrer toute parole, tout écrit et tout acte, on proposait contre les coupables une peine qui pouvait aller jusqu'à cinq ans de prison, et entraîner cinq ans de surveillance de la haute police.

Cependant le projet parut encore trop indulgent à la Chambre des députés ; il n'y a rien d'implacable comme les rancunes collectives, et, pour apaiser l'irritation de la majorité, le ministère fut obligé de présenter un second projet qui autorisait, pour une année, la détention sans jugement de tout individu *prévenu* de crimes ou *délits* contre la personne et l'autorité du roi, contre les personnes de la famille royale, ou contre la sûreté de l'Etat. Ce projet, véritable loi des suspects, satisfit enfin la majorité et fut adopté en quelques jours, sans amendement (23 octobre). Le ministère profita de ce succès pour hâter l'examen de la loi sur les cris séditieux et empêcher que la peine de mort ne fût substituée à celle de l'emprisonne-

ment (1). La Chambre, en effet, se contenta de voter la déportation (7 novembre).

Les deux lois sur la suspension de la liberté individuelle et sur les cris séditieux furent approuvées par la Chambre des pairs, malgré la vive résistance de la minorité; elles furent ensuite complétées par la loi sur les cours prévôtales qui ont été les commissions mixtes de la Restauration. Ces cours étaient établies au chef-lieu de chaque département; elles étaient composées d'un président et de quatre juges pris parmi les membres du tribunal de première instance du siége, et d'un prévôt choisi parmi les officiers de terre ou de mer ayant au moins le rang de colonel. Leur juridiction s'étendait à toute personne prévenue d'avoir arboré dans un lieu public un drapeau autre que le drapeau blanc ou d'avoir proféré des cris séditieux. Il n'y avait ni appel, ni recours en cassation contre les arrêts de ces cours, qui étaient exécutoires dans les vingt-quatre heures. *Le roi lui-même ne pouvait faire grâce* qu'aux individus recommandés à sa clémence par les cours prévôtales.

Le but que poursuivait la Chambre et vers lequel elle avait réussi à entraîner le ministère.

---

(1) « Quoi, disait le prince de Broglie, on ne punirait pas de mort l'érection de ce drapeau abominable (le drapeau tricolore) que je ne nommerai pas, tant son nom me répugne à prononcer et me révolte! »

c'était le châtiment sans pitié de tous ceux qui avaient participé aux événements du 20 mars. Il était un coupable qui devait échapper moins qu'un autre au ressentiment des royalistes : après avoir quitté les Tuileries en promettant à Louis XVIII de lui ramener Napoléon captif, *fût-ce dans une cage*, le maréchal Ney avait oublié son serment et s'était livré à l'empereur avec son armée. Il avait été traduit devant un conseil de guerre, mais il avait réclamé et obtenu son renvoi devant la Chambre des pairs. On a cru que cette récusation avait été fatale à Ney, et que les anciens compagnons d'armes du maréchal n'auraient pas osé le condamner ; cela est douteux si l'on admet que les juges eussent obéi à leur conscience plutôt qu'à leurs sympathies, car de l'aveu même d'un avocat assez mêlé aux révolutions pour être tolérant, « Ney s'était rendu coupable d'un crime que les lois de toute société organisée ont reconnu digne de la peine capitale (1) ».

Ce qui est certain, c'est que la déclaration d'incompétence du conseil de guerre fut un malheur politique. L'extrême droite s'indigna que le maréchal voulût se soustraire à la mort, et elle mit tant de hâte à faire saisir la Chambre des pairs, tant d'ardeur à réclamer la condamnation que l'arrêt

(1) Odilon Barrot, *Mémoires*, I, 48.



de la haute cour parut, dans la suite, accordé à la nécessité beaucoup plus qu'à la justice. Le duc de Richelieu lui-même se laissa gagner par l'émotion des royalistes, et, en déposant sur le bureau de la Chambre des pairs, l'ordonnance de renvoi, il s'oublia jusqu'à dire qu'*au nom de l'Europe il requérait* la Chambre de juger le maréchal Ney. « Vous ne souffrirez pas, ajouta-t-il, qu'*une plus longue impunité* engendre de nouveaux fléaux. Les ministres du roi sont obligés de vous dire que la décision du conseil de guerre devient un triomphe pour les factieux : *il importe que leur joie soit courte*, pour qu'elle ne soit pas funeste. Il est inutile de suivre la méthode des magistrats qui accusent en énumérant avec détails toutes les charges qui s'élèvent contre l'accusé ; ici elles jaillissent de la procédure qui sera mise sous vos yeux. *Il n'est pas besoin de définir les différents crimes dont le maréchal Ney est accusé.* »

Après un discours dans lequel le gouvernement formulait son avis avec tant de clarté, il était difficile de faire croire au public que la Chambre des pairs délibérait librement, à l'abri de toute pression extérieure, et, lorsque l'arrêt de mort eut été rendu (1), le duc de Richelieu, qui regrettait déjà

(1) Les questions posées à la cour des pairs furent au nombre de quatre : 1° L'accusé est-il convaincu d'avoir, dans la nuit du

la violence de son réquisitoire, demanda au roi la vie du maréchal (6 décembre 1815). Louis XVIII refusa de faire grâce, objectant que ce serait exposer le ministère à être mis en accusation par la Chambre des députés. En effet la majorité de cette Chambre regardait le procès du maréchal comme une bataille et la sentence comme une victoire; c'est à elle, à son influence, aux démarches de plusieurs de ses membres, de son président même, qu'il convient de faire remonter la responsabilité d'une condamnation qui fut juste, sans être équitable, et tenta d'effacer la longue gloire d'un vaillant soldat, pour prix d'une faiblesse dont la France entière avait été complice. Un conseil de guerre jugeant en vertu des lois militaires, n'aurait pu absoudre Ney sans manquer à ses devoirs; mais une haute-cour formée avec un corps politique, pouvait se souvenir, en faveur de la clémence, que,

---

13 au 14 mars 1815, accueilli les émissaires de l'usurpateur? 113 *oui*, 47 *non*, 1 abstention ; 2° l'accusé est-il convaincu d'avoir, ledit jour 14 mars 1815, lu, sur la place publique de Lons-le-Saulnier, à la tête de son armée, une proclamation tendant à exciter à la rébellion et à la désertion à l'ennemi; d'avoir immédiatement donné l'ordre à ses troupes de se réunir à l'usurpateur, et d'avoir lui-même, à leur tête, effectué cette réunion? *oui* à l'unanimité, 1 abstention; 3° l'accusé est-il convaincu d'avoir accompli un crime de haute trahison et d'attentat à la sûreté de l'Etat, dont le but était de détruire ou de changer le gouvernement et l'ordre de successibilité au trône? 159 *oui*, 1 *non*, 1 abstention; 4° quelle sera la peine infligée au coupable? 139 voix pour *la mort*, 17 pour la déportation, 5 abstentions.

depuis vingt années, la politique avait délié bien des serments.

Le besoin de sévir était si grand au palais Bourbon que, durant les débats de la cour des pairs, après des condamnations sans nombre prononcées par les conseils de guerre et les cours prévôtales, la Chambre craignait encore que sa vengeance ne restât incomplète et qu'une amnistie réclamée par le pays, promise par Louis XVIII, ne vînt fermer trop tôt la liste des proscriptions. Au nom de la droite, M. de la Bourdonnaye essaya de gagner le ministère de vitesse ; pour lui ôter le prétexte de présenter la loi d'amnistie dont on le savait préoccupé, il fit voter une résolution qui excluait de toute amnistie les titulaires des grandes charges administratives et militaires du gouvernement des cent jours, et les régicides qui avaient accepté des places de Napoléon après le 20 mars. Selon M. de la Bourdonnaye, les premiers devaient être condamnés à mort, les seconds à la déportation. L'exposé des motifs s'inspirait du plus terrible fanatisme. « Il faut, disait l'auteur de la proposition, il faut opérer principalement sur une génération qui a sucé avec le lait les principes désorganisateurs. C'est pour contenir cette jeunesse ardente et sans frein que des exemples de sévérité sont nécessaires. Ces exemples pour être salutaires doivent être choisis de préférence parmi ces vétérans de la révolution,

ces conspirateurs rassasiés d'honneurs, de puissances et de richesses. C'est en précipitant ces hommes superbes de la hauteur où leurs crimes les ont élevés que vous donnerez des leçons utiles de *modération* et de vertu. De pareils hommes inspireraient quelque intérêt ? ce serait par la clémence qu'on voudrait les ramener ? Non, pour arrêter leurs trames criminelles, *il faut des fers, des bourreaux, des supplices ; la mort, la mort seule peut effrayer leurs complices, et mettre fin à leurs complots.* »

Accompagnée de ce sanglant commentaire, la proposition de M. de la Bourdonnaye jeta la terreur dans le pays; elle ressaisissait une foule de citoyens qui, confiants dans les proclamations du roi, se croyaient à l'abri de toute recherche. On se demanda si le gouvernement laisserait la Chambre suivre les traces de la Convention, sans avoir comme elle l'excuse de la nécessité et de la gloire.

Le ministère n'était pas moins irrité que la nation de la conduite d'une majorité qui le mettait de côté, et prévenait ses projets dans les questions les plus graves. Heureusement il venait de se fortifier par la signature d'un traité qui, tout douloureux qu'il fût, — car il repoussait la France derrière ses frontières de 1790 — attestait néanmoins la confiance des souverains dans la parole du duc de Richelieu; en effet, la durée de l'occupation était

réduite de sept ans à trois, et il était stipulé que la libération définitive pourrait avoir lieu avant ce terme. Le duc de Richelieu n'hésita pas à engager une première lutte avec la Chambre. Le lendemain même de l'exécution du maréchal Ney (8 décembre), il saisit les députés d'un projet d'amnistie pour tous ceux qui avaient pris part, directement ou indirectement, à la révolution du 20 mars ; il n'y avait d'exception que pour les individus déjà soumis à des poursuites, et pour ceux que Louis XVIII avait déférés aux tribunaux par son ordonnance du 24 juillet. En outre, les membres de la famille Bonaparte étaient bannis de France à perpétuité (1).

Le projet ministériel subit un premier échec devant les bureaux ; six commissaires sur neuf furent nommés avec mandat de substituer le système de M. de la Bourdonnaye à celui du duc de Richelieu. Le rapport conclut à excepter de l'amnistie cinq catégories de coupables, c'est-à-dire à peu près tous ceux que l'on voulait frapper ; il demanda que les condamnés fussent tenus de rembourser sur leurs biens, le préjudice causé à l'Etat par la révolution du 20 mars ; enfin, il maintint le bannissement per-

(1) « Cette dernière disposition, dit M. de Vaulabelle, était le résultat d'une demande formelle adressée au cabinet de Louis XVIII par les ministres étrangers. » (*Histoire des deux restaurations*, V, 41.)

pétuel des régicides. Aucun de ces trois amendements ne fut accepté par le ministère qui, après une longue lutte, parvint à faire écarter les deux premiers; mais la majorité, ralliée par le cri célèbre de M. de Béthisy : Vive le roi *quand même!* prononça le bannissement des régicides. Malgré ce vote qui infligeait un démenti formel à de royales promesses de pardon, la loi fut portée à la Chambre des pairs et adoptée sans modification (janvier 1816).

Le désaccord qui venait de se révéler entre les ultra-royalistes et le ministère, s'accentua bientôt sur une des questions les plus délicates qui se puissent traiter dans un parlement : l'organisation électorale.

La charte avait conservé provisoirement le système impérial, en décidant que des lois ultérieures détermineraient le mode de nomination des députés. Il devenait urgent de faire ces lois, car l'époque du renouvellement partiel approchait. Le cabinet crut pouvoir trouver là un moyen de modifier la composition de la Chambre et de grossir le nombre trop restreint de ses alliés. Il prépara un projet de loi électorale qui, établissant le vote à deux degrés, formait dans chaque canton un premier collége composé : des soixante plus imposés, des conseillers d'arrondissement, des présidents des tribunaux

de première instance et des procureurs royaux, des présidents des tribunaux et chambres de commerce, des juges de paix, des maires, des vicaires-généraux, des curés, des ministres des autres cultes chrétiens, des recteurs et inspecteurs d'académie. Ces colléges nommaient les électeurs de département auxquels étaient adjoints d'*office* : les archevêques et évêques, les soixante plus imposés du département, les conseillers généraux (1), les présidents des consistoires généraux et les présidents des cours royales.

C'était livrer le scrutin aux fontionnaires ; à force de craindre que la victoire ne lui échappât, le ministère avait manqué de prudence et démasqué ses plans dès le début de la campagne. L'extrême droite ne daigna pas même amender le projet du gouvernement ; elle lui en substitua un autre entièrement différent ; les colléges d'arrondissement furent composés de tous les citoyens âgés de vingt-cinq ans, payant cinquante francs de contributions directes ; ils furent chargés de nommer les électeurs de département parmi les citoyens payant trois cents francs de contributions directes.

Telle est, en politique, la sincérité des partis, tel est l'attachement aux principes, qu'un ministère

(1) Il convient de remarquer qu'à cette époque les conseillers généraux étaient nommés par le gouvernement.

accusé de libéralisme, avait inventé le système électoral le plus rigoureux pour l'indépendance des citoyens, et qu'un groupe d'anciens émigrés avait opposé à ce système l'abaissement du cens, l'exclusion des électeurs d'office. La seule concession faite au gouvernement fut d'autoriser le roi à ajouter, dans chaque département, un électeur sur dix. La Chambre décida ensuite que le renouvellement serait intégral ; elle se votait ainsi une prolongation de quatre ans, au grand déplaisir du cabinet. Celui-ci fit appel à la Chambre des pairs qui repoussa le projet des députés et prouva, par ce vote, que le jour où les ministres voudraient congédier une Assemblée hostile, ils trouveraient au Luxembourg un concours certain (avril 1816).

Cependant il était nécessaire de régler la question électorale ; on eut recours à un expédient devenu très-fréquent dans le régime parlementaire, expédient qui consiste à ajourner les questions sans les résoudre; grâce à ce procédé utile au repos de l'Etat, les divers partis peuvent rester longtemps en présence sans se combattre, chacun d'eux se flattant de l'emporter à la dernière heure. La Chambre fut invitée à proroger provisoirement l'application de l'ordonnance en vertu de laquelle elle-même avait été nommée ; la majorité accepta cette combinaison, mais toujours soucieuse de la durée de son existence, elle reproduisit et fit adopter l'amende-

ment relatif au renouvellement intégral. Le ministère négligea de présenter le projet ainsi modifié à la Chambre des pairs.

La fin de la session fut marquée par un dernier conflit. Le gouvernement avait inscrit dans le budget de 1816, comme dans celui de 1815, les ressources à provenir de la vente des forêts confisquées pendant la période révolutionnaire. Au palais Bourbon, la majorité refusa obstinément d'autoriser cette aliénation et, pour combler le déficit, elle préféra rétablir la vénalité des offices ministériels qui dure encore aujourd'hui. Afin de couronner dignement leurs travaux, les députés votèrent une série de résolutions qui faisaient brèche dans l'œuvre de la Constituante; ils demandèrent que l'Eglise rentrât en possession de ses anciens domaines, que le clergé fût chargé de tenir les registres de l'état civil et de surveiller directement l'instruction publique, enfin que les évêques fussent libres d'augmenter le nombre des séminaires; ils proposèrent aussi et firent adopter par le roi et les pairs une loi qui abolissait le divorce, malgré une expérience de vingt ans. La Chambre prenait ainsi, en toute matière, une initiative qui la rendait odieuse au pays dont elle menaçait les franchises, et au cabinet dont elle limitait l'action. Dès que le budget eut été voté, Louis XVIII se hâta de prononcer la clôture de la session (29 avril 1816).

Restés seuls et, pour quelque temps, maîtres d'un terrain si laborieusement disputé, les ministres devaient chercher les moyens de prévenir le retour des difficultés qui paralysaient la marche du gouvernement, arrêtaient la reprise des affaires, et inquiétaient même l'étranger mieux éclairé que personne sur les dangers d'une contre-révolution. M. Decazes était déjà acquis à l'idée d'une dissolution, mais il savait M. de Richelieu trop timoré pour aller droit et sans transition à cette mesure extrême. Il commença par débarrasser le cabinet de deux membres : l'un, trop sympathique à la majorité ; l'autre, trop irrésolu. M. de Vaublanc (1) fut remplacé à l'intérieur par le président de la Chambre basse, M. Lainé, que la droite avait insulté pendant la session ; M. Barbé-Marbois, garde des sceaux, fut renvoyé à la Cour des comptes dont il obtint la présidence, et l'intérim de son département fut confié à M. Dambray.

Secondé par M. Lainé, M. Decazes prépara le duc de Richelieu à l'éventualité d'une dissolution. Le chef du ministère aurait désiré attendre l'ouverture de la seconde session et ne frapper la Chambre qu'en présence d'un conflit. M. Decazes lui démon-

---

(1) Dans la discussion de la loi électorale, M. de Vaublanc s'était publiquement séparé de ses collègues du cabinet et avait déclaré qu'il préférait le renouvellement intégral au renouvellement partiel.

tra que la dissolution au milieu d'une crise serait bien plus grave, et pourrait ébranler le pays auquel un long calme était nécessaire pour guérir ses blessures ; il ajouta qu'au point de vue des relations extérieures il était prudent de rompre avec un parti dont les exagérations avaient déjà compromis une première fois la dynastie. M. de Richelieu se rendit. Restait le roi : on en eut raison en éveillant sa jalousie contre le comte d'Artois qui jouissait au palais Bourbon d'un crédit trop public (1).

Le 5 septembre 1816 fut publiée une ordonnance qui déclarait dissoute la Chambre des députés, et convoquait les collèges électoraux pour le 4 octobre suivant. L'âge requis pour l'éligibilité était reculé à quarante ans et le nombre des députés réduit à deux cent cinquante-neuf.

En recevant une de ces propositions par lesquelles la Chambre de 1815 cherchait à faire sortir de ses ruines le régime féodal, Louis XVIII s'était écrié : « En vérité, une pareille Chambre semblait *introuvable*. » L'épithète peut passer pour une épigramme, mais une épigramme ne suffit pas, quand il s'agit de juger cette Assemblée qui a déclaré la guerre à toutes les vérités de la révolution, qui a inauguré

(1) « C'était l'orgueil et le plaisir de Louis XVIII de se sentir plus éclairé, plus politique que tous les siens, et d'agir dans la pleine indépendance de sa pensée comme de sa volonté. » (Guizot, *Mémoires*, I, 149.)

le royalisme intransigeant, mortel à la royauté, et dont la politique turbulente a fait lever les premiers adversaires de la restauration. Dans la vie publique comme dans la vie privée, la sagesse des débuts importe aux succès de la fin ; les erreurs de la jeunesse se rachètent moins facilement que les fautes de l'âge mur, et les gouvernements, aussi bien que les individus, sont jugés en un jour. Grâce aux imprudences de la Chambre introuvable, les Bourbons avaient à peine achevé de s'installer qu'ils étaient déjà notés de cléricalisme ; cette accusation, adroitement manœuvrée, coupa bien vite les liens de reconnaissance qui unissaient le pays aux auteurs d'une paix longtemps attendue. La bourgeoisie devint défiante, le peuple haineux, et, pendant quatorze ans, le monarque fut soupçonné d'entreprendre ce qu'il conçut seulement en 1830.

CHAPITRE XI

LA CHAMBRE DES PAIRS ET LA CHAMBRE DES DÉPUTÉS

JUSQU'A LA DISSOLUTION DE 1823

Elections générales de 1816. — Loi électorale de 1817. — Elections partielles de 1817 ; apparition des indépendants. — Loi sur le recrutement et l'avancement. — Elections de 1818 ; succès des indépendants. — Retraite de M. de Richelieu. — Ministère Decazes. — Fournée de pairs. — Lois sur la presse. — Elections de 1819 ; progrès de la gauche. — Nomination de Grégoire. — Crise ministérielle. — L'élection de Grégoire est annulée. — Assassinat du duc de Berry ; chute de M. Decazes. — Second ministère de M. de Richelieu. — Loi du double vote. — Elections de 1820 et de 1821 ; triomphe de la droite. — Chute de M. de Richelieu. — Ministère Villèle. — Lois contre la presse. — Elections de 1822 ; pression administrative. — Affaires d'Espagne. — Expulsion de Manuel. — Retraite de la gauche. — Fournée de pairs ; dissolution de la Chambre des députés.

Ceux qui se laissent prendre aux démonstrations publiques des partis purent croire que l'ordonnance de dissolution avait rapproché le roi du pays. En voyant venir à eux un allié si puissant, les hommes les plus hostiles au principe de la légitimité firent semblant d'oublier leurs préférences et d'accepter

franchement la restauration. « Les plus effrénés jacobins, dit Montlosier, crièrent : vive le roi ! » En effet, les libéraux comprenaient combien il était important de s'appuyer, provisoirement, sur l'autorité du chef de l'Etat, pour faire cesser la terreur imprimée dans l'esprit des populations par le retour des émigrés. L'expérience du passé leur avait appris qu'en politique on réussit mieux par les mouvements tournants, que par les attaques de front ; ils avaient des guides sûrs parmi les bonapartistes qui, faute de places, n'avaient pu se rallier au gouvernement, et qui étaient d'autant plus habiles que, depuis le commencement du siècle, ils étudiaient les moyens de façonner l'opinion publique. Au mois d'octobre 1816, la prudence dans les programmes était indispensable, car M. Decazes et M. de Richelieu étaient divisés sur la nature des instructions à donner aux préfets ; le premier voulait que les membres de l'ancienne majorité fussent combattus à outrance ; le second pensait qu'après tout, il valait mieux subir des ultra-royalistes que des révolutionnaires. Pour les mettre d'accord, l'opposition ne montra aucun de ses candidats ; tous les suffrages se réunirent sur les royalistes agréables au ministère. La majorité de la Chambre nouvelle fut animée de l'esprit de la charte ; l'extrême droite ne compta plus que cent voix.

M. Decazes craignit que ce groupe, trop faible

désormais pour diriger les affaires, ne fût encore assez puissant pour les entraver, et il détermina le roi à désavouer publiquement la conduite de la dernière Assemblée. « Soyons attachés à la charte, dit Louis XVIII dans son discours d'ouverture du 4 novembre; je ne souffrirai jamais qu'il soit porté atteinte à cette loi fondamentale : *mon ordonnance du 5 septembre le dit assez.* Que mon peuple soit bien assuré de *mon inébranlable fermeté* pour réprimer les attentats de la malveillance et *pour contenir les écarts d'un zèle trop ardent.* »

En même temps, le cabinet prit des précautions pour mieux fermer aux ultra-royalistes l'accès du palais Bourbon. Une loi fut rédigée qui, supprimant le suffrage à deux degrés, enlevait aux grands propriétaires fonciers leur prépondérance et assurait la majorité aux petits censitaires de trois cents francs; le vote était établi au chef-lieu du département, afin de mettre les électeurs plus près de la main des préfets ; le scrutin de liste était substitué au scrutin individuel, ce qui permettait d'écarter plus facilement les influences locales et d'expédier de Paris des candidatures ministérielles. Cette loi fut votée par la Chambre des députés, malgré l'opposition de M. de Villèle qui lui reprochait de laisser trop de place à l'action du gouvernement, et qui défendait la liberté électorale, en attendant l'occasion de la confisquer pour son propre compte.

Par une réaction assez naturelle, les pairs s'étaient refroidis pour les ministres depuis que ceux-ci avaient le concours de la Chambre basse, et ils attaquèrent vivement la loi électorale qui ne fut adoptée que par 95 voix contre 77 (janvier 1817).

Le comte d'Artois se remuait dans le parlement avec autant d'activité que jadis à la cour, et il avait réussi à affaiblir au Luxembourg l'autorité du centre. Les intrigues de ce prince jetèrent les ministres dans une position difficile ; M. Decazes, et M. de Richelieu sentaient l'obligation de prouver au public que l'ordonnance du 5 septembre n'avait pas eu pour but unique de délivrer le gouvernement d'une Assemblée gênante. Ils auraient voulu faire rapporter ou, au moins, atténuer les lois d'exception votées par l'ancienne majorité. En voyant la Chambre des pairs prête à reculer, ils craignirent d'être battus et bornèrent l'œuvre de la session à deux lois sur la liberté individuelle et la liberté de la presse. La détention sans jugement fut maintenue pour une année ; elle ne put être ordonnée que par le président du conseil et le ministre de la police, et seulement contre les individus prévenus de complots ou de machinations contre la personne du roi et la sûreté de l'Etat. Quant à la presse, elle resta soumise à l'autorisation préalable.

Un si mince résultat, après des espérances si larges, mécontenta le parti libéral qui leva le

masque dont il s'était couvert l'année précédente. Aux élections partielles de 1817, il présenta ses candidats non comme alliés, mais comme *indépendants* du cabinet, emporta vingt-cinq siéges et introduisit dans la Chambre quelques-uns de ces grands hommes en disponibilité, qu'aucune concession du gouvernement ne peut satisfaire, tant que le gouvernement n'est pas dans leurs mains. Lafayette, Benjamin Constant, Dupont (de l'Eure), Laffite, Manuel, formaient la tête de cette opposition qui inquiéta assez le ministère pour le décider à négocier avec la droite. Ce fut peine perdue ; la droite détestait trop M. de Richelieu et surtout M. Decazes, elle était trop savamment dirigée par M. de Villèle, pour accorder son concours au cabinet ; elle se fût plus volontiers réunie à la gauche pour le combattre. Le gouvernement fut donc obligé d'entrer en campagne avec les seules forces du centre, qui n'étaient ni bien nombreuses, ni bien sûres, et pouvaient amener de subites défaites en s'éparpillant vers les deux ailes.

La première bataille fut perdue. Un projet de loi sur la presse, attaqué par les deux oppositions, fut amendé au palais Bourbon et définitivement rejeté au Luxembourg. Le ministère dut se résigner à solliciter encore une loi provisoire pour maintenir pendant une année la nécessité de l'autorisation préalable.

L'amertume de cet échec fut adoucie par le succès de la célèbre loi sur le recrutement et l'avancement de l'armée. Il s'agissait là, il est vrai, d'une mesure que le fanatisme ultra-royaliste pouvait seul combattre. L'époque de la libération du territoire, hâtée par les patriotiques efforts de M. de Richelieu, s'avançait ; on avait pensé qu'il était bon d'appuyer les négociations diplomatiques par la réorganisation de nos forces militaires ; le maréchal Gouvion-Saint-Cyr, ministre de la guerre, avait préparé un projet qui obligeait tous les Français de vingt ans à prendre part au tirage annuel pour la formation des contingents, et qui ouvrait à tous les mêmes droits à l'avancement (1). Ni la gauche ni le centre ne firent objection à cette loi qui régularisait et consacrait quelques-uns des principes les plus essentiels de 89. Seule la droite, inaugurant une tactique continuée plus tard par une autre

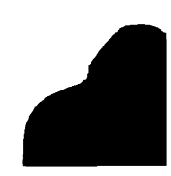
(1) Au début de la session, Louis XVIII avait annoncé la loi dans les termes suivants : « Je veux qu'aucun privilége ne puisse être invoqué, que l'esprit et les dispositions de cette charte, notre véritable boussole, qui appelle tous les Français aux grades et aux emplois, ne soient pas illusoires, et que le soldat n'ait d'autres bornes à son honorable carrière que celles de ses talents et de ses services. » Ces promesses avaient été tenues : nul ne pouvait être sous-officier s'il n'était âgé de vingt ans, et s'il n'avait servi au moins pendant deux ans ; nul ne pouvait être nommé officier s'il n'avait été au moins pendant deux ans sous-officier ou s'il n'avait suivi les cours d'une école militaire et satisfait aux examens de cette école. *Les deux tiers* des grades d'officiers étaient *réservés à l'ancienneté.*

opposition, repoussa, au nom de la liberté, la permanence des armées. « Les armées que donnent les appels forcés, les conscriptions, dit M. de Bonald, sont *plus funestes que d'autres à la liberté publique.* Qu'on ne parle pas d'envahissement, l'Europe a plus besoin qu'on ne pense de l'intégrité de la France, et les événements ont prouvé que la France ne devait redouter que l'envahissement des fausses doctrines. Contre un grand péril, une invasion par exemple, on a la ressource des *levées spontanées.* » Ne croirait-on pas lire un compte-rendu du Corps législatif sous le second empire, et n'est-il pas exact de dire que les passions politiques sont bien dangereuses, puisqu'elles égarent vers les mêmes erreurs des hommes animés d'un esprit si différent? « Il ne manque plus qu'une armée au génie du mal ajoutait en 1818, M. de Salaberry, il vous la demande ». Malgré les efforts de la droite, la loi fut adoptée par 147 voix contre 92. La majorité fut moins forte à la Chambre des pairs, mais néanmoins la loi passa.

Le renouvellement partiel de 1818 affaiblit encore le ministère et éleva à quarante-cinq le nombre des députés indépendants. Une crise ministérielle devenait d'autant plus inévitable que l'opposition libérale faisait une distinction parmi les membres du cabinet et accordait à M. Decazes la confiance

qu'elle refusait à M. de Richelieu. Moins attaqué que son collègue, M. Decazes jugeait avec plus d'indulgence le résultat des élections, et ne pensait pas qu'il fût déjà temps de réagir ; M. de Richelieu était d'un autre avis ; il avait vu, dans le congrès d'Aix-la-Chapelle, le fâcheux effet produit sur les souverains par les progrès du libéralisme ; il était lui-même, par habitude d'esprit, peu symphatique aux théories professées par les nouveaux élus ; il jugeait nécessaire de fermer la porte par laquelle pénétraient les indépendants, et de remanier la loi électorale.

Tous les ministres remirent leurs démissions au roi qui chargea M. de Richelieu de composer un nouveau cabinet (21 décembre 1818). Après d'inutiles efforts, M. de Richelieu dut résigner son mandat; l'extrême droite lui gardait rancune de l'ordonnance de 1816 et le centre lui refusait la réforme du système électoral. M. Decazes, dont cet échec avait grandi la fortune, fut appelé à organiser un conseil; il se sépara résolûment de la droite, et prit position au centre de la Chambre, comptant que, dans les journées difficiles, la gauche viendrait à son aide et le couvrirait contre les attaques des ultra-royalistes. Dans la répartition des portefeuilles, il s'attribua celui de l'intérieur, c'est-à-dire la présidence effective du conseil, et, comme il était trop jeune encore pour exercer la présidence



nominale, il la donna à un personnage sans influence politique, le général Dessolle, qui fut en même temps chargé des affaires étrangères ; M. de Serre eut les sceaux, et le baron Louis les finances (24 décembre).

Le nouveau cabinet se trouva immédiatement en conflit avec la Chambre des pairs. La retraite du duc de Richelieu avait excité au Luxembourg de vifs regrets, et l'on s'empressa d'y protester contre la dévolution de son héritage à M. Decazes, en relevant, par l'initiative parlementaire, le projet de réforme électorale (1).

M. Decazes répondit à cet acte d'hostilité par une promotion de soixante pairs qui étaient à sa discrétion (4 mars 1819). Grâce à ce procédé, il put atteindre le terme de la session et faire voter trois lois sur la presse, qui substituaient enfin au régime de la prévention et de l'arbitraire celui de la répression légale. La connaissance des crimes commis par la voie de la presse fut attribuée au jury, et la preuve des faits, dans le cas de diffamation envers les fonctionnaires, fut admise.

Malgré le libéralisme de ces lois dues aux efforts de MM. Decazes et de Serre, le parti des indépen-

---

(1) Le 2[illegible] mars, la Chambre des pairs adopta une résolution ainsi conçue : « Le roi est supplié de présenter un projet de loi tendant à faire éprouver à l'organisation des colléges électoraux les modifications dont la nécessité paraît indispensable. »

dants refusa de soutenir le ministère dans les élections partielles de 1819 ; il gagna du terrain, conquit de nouveaux colléges, et porta à quatre-vingt-dix le chiffre des voix de la gauche. Du reste, partout où le parti ultra-royaliste était trop faible pour faire triompher ses propres candidats, il votait pour les indépendants, et ce fut lui qui assura, dans l'Isère, la nomination de Grégoire (1).

La réapparition de l'ancien conventionnel fut un sujet d'effroi hypocrite pour les royalistes et de scandale sincère pour les modérés. Comme il arrive souvent dans ce pays où les sentiments envahissent volontiers la politique, on fit plus de bruit de l'élection de Grégoire que de celles de Lafayette, de Manuel, de Constant, bien autrement dangereuses cependant pour les Bourbons. Le nom d'un vieillard qui ne pouvait plus combattre ni par sa parole, ni par son crédit, qui n'apportait pas même à la gauche un drapeau intact, car l'empire avait fait du républicain de 92 un sénateur et un comte, ce nom seul suffit à ébranler le ministère. M. Decazes vit les membres du centre se réfugier à droite en grand nombre, par horreur du régicide ; il pensa qu'il était temps de faire comme eux, et de donner

(1) Grégoire avait été évêque constitutionnel et membre de la Convention ; on l'assimilait aux régicides, bien qu'il eût été absent au moment du procès du roi, parce qu'il avait écrit à l'Assemblée une lettre concluant à la condamnation de Louis XVI.



aux royalistes des garanties contre les électeurs. Trois de ses collègues le quittèrent; le baron Louis, Gouvion-Saint-Cyr et Dessolle se refusèrent à modifier la loi électorale, dont le maintien avait constitué le programme de leur entrée aux affaires. MM. Pasquier, de La Tour-Maubourg et Roy acceptèrent la lourde tâche de chercher, de concert avec M. Decazes, une nouvelle combinaison électorale, et le roi annonça, à l'ouverture de la session, la nécessité « de fortifier la Chambre des députés, de *la soustraire à l'action annuelle des partis* » (29 novembre 1819).

Le résultat que la droite attendait de l'élection de Grégoire étant atteint, elle se débarrassa de l'élu, et l'eût même expulsé comme indigne, si les modérés ne lui eussent fourni un moyen plus parlementaire, le vice de forme (1). En cassant les opérations du collége de l'Isère, la majorité donna aux électeurs un de ces avertissements que le Directoire

(1) Aux termes de l'art. 42 de la charte, la moitié au moins des députés d'un département devait être choisie parmi les éligibles domiciliés dans ce département ; or l'Isère avait droit à quatre députés ; Grégoire avait été nommé le quatrième et les deux premiers élus avaient leur domicile politique dans Seine-et-Marne ; la commission chargée de vérifier les pouvoirs de Grégoire en conclut que sa nomination était inconstitutionnelle et devait être annulée. Après un orageux débat sur la question de savoir s'il convenait de chasser Grégoire comme indigne, la question fut posée par le président dans les termes suivants : « M. Grégoire sera-t-il admis ? » La non-admission fut prononcée à l'unanimité ; la gauche ne prit pas part au vote.

rédigeait si bien jadis : « Si trompant l'ignorance ou séduisant la faiblesse, s'écria le rapporteur de l'élection, l'esprit de faction parvenait à obtenir encore d'*odieux succès*, il trouverait *dans cette enceinte une barrière insurmontable.* » Les partis et les temps ont beau changer, les procédés de combat restent toujours déloyaux et violents.

M. Decazes en fit, peu de temps après, une célèbre et triste expérience. Le 13 février 1820, le duc de Berry fut assassiné par Louvel, à la sortie de l'Opéra. Le lendemain, M. Clausel de Coussergues déposa, sur le bureau de la Chambre des députés, une demande de *mise en accusation contre M. Decazes, comme complice de Louvel.* Cette proposition ne pouvait avoir de suite dans la Chambre, mais elle en eut au dehors. Encouragée par l'exemple venu du Palais-Bourbon, la presse royaliste osa poursuivre le premier ministre d'outrages tels que ceux-ci : « C'est vous, M. Decazes, qui avez tué le duc de Berry ; pleurez des larmes de sang ; obtenez que le ciel vous pardonne ; la patrie ne vous pardonnera pas (1). »

Quand les haines politiques ont atteint ce degré de fureur, l'homme qui en est l'objet n'a plus qu'à disparaître et à laisser le temps ramener la justice. Fort de l'estime et de l'affection de Louis XVIII,

(1) Martainville, dans le *Drapeau blanc.*



M. Decazes crut pouvoir tenir contre l'orage, et il présenta trois lois destinées à satisfaire le besoin de réaction dont la majorité était saisie.

La première de ces lois modifiait l'organisation électorale. Le suffrage direct était maintenu, mais la distinction des colléges d'arrondissement et des colléges de département était rétablie; ceux d'arrondissement nommaient 172 députés, ceux de département 258; et, ce qui était plus grave, la *moitié* du cens électoral ou d'éligibilité devait se composer de *contributions foncières*. Cette disposition écartait du scrutin et de la Chambre un grand nombre d'industriels (1).

Le second projet supprimait pour une année les garanties de la liberté individuelle, et le troisième suspendait *pour cinq ans* la libre circulation des journaux et écrits périodiques, dont chaque feuille devait être soumise à un examen préalable.

Ces lois pouvaient rassurer les esprits les plus timorés; mais ce que la droite voulait, c'était la chute de M. Decazes; par l'intermédiaire du comte d'Artois et de la duchesse d'Angoulême, elle détermina le roi à abandonner son ministre. M. de Richelieu fut chargé de composer un nouveau cabinet; il garda presque tous les anciens collègues de M. Decazes, car il voulait suivre la même politique

(1) En outre, chaque électeur était tenu de signer son bulletin.

que son prédécesseur et défendre l'indépendance du gouvernement contre les prétentions des ultras (21 février 1820).

L'entreprise était difficile : privé de son chef par la disparition de M. Decazes, intimidé par les menaces de la presse royaliste, le centre n'offrait plus un point d'appui solide. Quant à la gauche, elle avait considéré l'avénement du ministère Richelieu comme une déclaration de guerre ; elle était prête à s'unir avec l'extrême droite pour faire adopter les résolutions les plus exagérées et avoir un prétexte de conspirer. Après le vote des deux lois suspensives de la liberté individuelle et de la liberté de la presse, une coalition se forma contre le projet de loi électorale préparé par M. de Serre.

Craignant une défaite publique, le ministère retira le projet et en présenta un autre assez animé de défiance contre la petite propriété pour gagner les votes de la droite. L'élection à deux degrés était rétablie. Les colléges d'arrondissement, composés de tous les électeurs y ayant leur domicile, étaient chargés de présenter aux colléges de département des listes de candidats. Les colléges de département nommaient les députés ; ils étaient composés des *plus imposés* et ne pouvaient avoir plus de *six cents membres. Chaque électeur devait écrire son bulletin de vote sur le bureau du*

président du collége. C'était une véritable loi de combat, contraire à la charte, car en chargeant *les six cents plus imposés* du département de nommer *seuls* les députés, elle détruisait le droit de suffrage accordé, par l'article 40 de la charte, à tous les censitaires de trois cents francs (1). Le rapporteur de la commission de la Chambre des députés, M. Lainé, eut raison de l'argument, en alléguant que la Charte avait seulement reconnu aux petits censitaires le droit de *concourir* à l'élection, mais qu'elle n'avait pas interdit de « *varier les combinaisons du concours* ». La commission adopta toutes les dispositions de la loi, même celle qui obligeait les électeurs à écrire leur vote sous les yeux du président du collége ; elle daigna seulement, « *à cause de la circonspection de nos mœurs* » les autoriser à écrire « secrètement » (2).

La gauche attaqua violemment la loi ; le général Foy fit remarquer que les grands propriétaires étant déjà seuls éligibles, on voulait encore qu'ils fussent seuls électeurs ; un membre de la gauche,

---

(1) L'art. 40 était ainsi conçu : « Les électeurs qui *concourent à la nomination des députés* ne peuvent avoir *droit de suffrage* s'ils ne payent une contribution directe de *trois cents francs* et s'ils ont moins de trente ans. »

(2) La concession fut illusoire. Dans la pratique, la plupart des présidents des colléges interdirent aux électeurs de s'abriter, même derrière un chapeau, pour écrire leurs bulletins.

d'autant plus égalitaire qu'il était bonapartiste, M. Français (de Nantes), condamna avec force ce système « qui livrait, disait-il, les destinées de vingt-huit millions d'hommes à la majorité de neuf mille privilégiés, au caprice de cette classe qui consomme et ne produit pas, qui obscurcit au lieu d'éclairer, qui vit de souvenirs et d'orgueil et mâche à vide dans le vague des folles espérances et des visions insensées ».

De tels discours n'étaient pas propres à désarmer les exigences des royalistes; plus la gauche fut violente, plus la droite fut tenace et le centre timide. La loi passa à peu près telle que le gouvernement et la commission l'avaient proposée; un seul amendement fut introduit par les modérés, et il se retourna contre la sincérité des élections. Le vote direct fut rétabli; 172 députés furent attribués aux collèges d'arrondissement et 258 aux collèges de département; les grands propriétaires profitèrent de cette disposition pour voter deux fois : au collège d'arrondissement, à titre d'électeurs domiciliés, au collège de département à titre de plus imposés. Par suite, la loi de 1820 fut appelée *loi du double vote;* elle fut approuvée au Luxembourg, malgré les protestations de quelques sénateurs de l'empire.

Les débats de la Chambre basse avaient profondément agité le pays; des troubles avaient éclaté



dans Paris ; les sociétés secrètes préparaient des conspirations sur divers points du territoire. Tous les censitaires qui ne rentraient pas dans la catégorie des plus imposés, se plaignaient hautement d'avoir perdu l'intégrité d'un droit qu'ils tenaient de la charte ; l'influence des petits commerçants et des petits industriels avait grandi depuis le rétablissement de la paix ; leur mécontentement pouvait être dangereux, et, malgré la perfection de l'arme électorale placée dans ses mains, le ministère osa craindre d'être vaincu, s'il se présentait seul devant les colléges.

Le roi consentit à intervenir dans la lutte, et le 25 octobre 1820, peu de temps avant l'ouverture du scrutin, il lança une proclamation dans laquelle on lisait : « Français, au moment où *la loi qui garantit à vos suffrages une entière indépendance, qui assure à vos intérêts une plus juste représentation*, va recevoir son exécution pour la première fois, je veux que vous entendiez ma voix. Les circonstances sont graves. Ecartez des nobles fonctions de députés les fauteurs de troubles, les artisans de discordes, les propagateurs d'injustes défiances contre mon gouvernement. *Si l'esprit de faction ose se produire, il sera réprimé :* dans l'enceinte des Chambres, par le patriotisme des pairs et des députés ; hors des Chambres, par la vigilance des magistrats, la fermeté de tout ce qui

est armé pour protéger la paix publique, et surtout par mon inébranlable volonté. »

La pression venue de si haut dépassa le but que le ministère voulait atteindre; le centre fut écrasé; la droite emporta les siéges de département et un assez grand nombre de ceux d'arrondissement. Soixante-seize des nouveaux élus avaient fait partie de la Chambre introuvable. En face de ce résultat, M. de Richelieu se crut obligé d'associer à son pouvoir deux candidats de la réaction; MM. de Villèle et Corbière furent nommés ministres d'Etat.

Cette concession ne raffermit pas le cabinet auquel les purs ne pouvaient pardonner d'avoir pour chef l'un des auteurs de l'ordonnance du 5 septembre. Avec de l'énergie, M. de Richelieu aurait encore pu sauver la situation; mais sa nature se prêtait mal aux luttes parlementaires; il ouvrit la session sans programme, avec découragement, et se laissa prendre à la remorque par ses adversaires. On lui demanda une modification de la loi électorale : il s'empressa de l'accorder et fit voter un projet qui diminuait le nombre des colléges d'arrondissement, les seuls qui se fussent déclarés pour lui. Il fut récompensé de cet acte de générosité intempestive par la bruyante retraite de MM. de Villèle et Corbière. Ces sortes de ruptures sont ordinaires aux hommes qui convoitent une



succession ministérielle; en quittant le duc de Richelieu à la veille de sa chute, MM. de Villèle et Corbière acquéraient sans frais le droit de dire qu'ils avaient désapprouvé sa politique et qu'ils étaient bons pour le remplacer.

Les élections partielles de 1821 furent encore plus funestes au centre droit que celles de 1820; sur quatre-vingt-huit siéges vacants, soixante furent acquis à la droite; le ministre de l'intérieur lui-même ne put réussir à se faire nommer. Malgré tant d'échecs, le duc de Richelieu reparut devant les Chambres; Louis XVIII le soutenait, car il craignait, en le perdant, de ne plus être le maître et de tomber sous la domination des ultras. M. de Villèle comprit que, pour abattre le ministère chancelant, il était encore besoin d'un coup vigoureux, et qu'il fallait atteindre le roi lui-même, en visant ses conseillers. Trop prudent pour se montrer en cette campagne de la dernière heure, il prit un membre obscur mais ardent, M. Delalot, lui fit confier la rédaction de l'adresse, et, par son intermédiaire, introduisit dans le projet soumis à la Chambre des députés le paragraphe suivant: « Nous nous félicitons, Sire, de vos relations constamment amicales avec les puissances étrangères, dans la juste confiance qu'une paix si précieuse n'est point achetée *par des sacrifices incompatibles avec l'honneur de la nation et la dignité de*

la couronne. » Grâce à la coalition de la gauche et de la droite, cet avertissement qui ressemblait à une injure fut voté à une grande majorité, par 176 voix contre 98.

Le roi fut irrité, mais il dépensa son irritation en paroles ; lorsque la députation de la Chambre lui apporta l'adresse, il répondit : « Je connais l'adresse que vous me présentez. Dans l'exil et la persécution, j'ai soutenu mes droits, l'honneur de ma race et celui du nom français. Sur le trône, entouré de mon peuple, je m'indigne à la seule pensée que je puisse jamais sacrifier l'honneur de la nation et la dignité de ma couronne. J'aime à croire que la plupart de ceux qui ont voté cette adresse n'en ont pas pesé toutes les expressions ; s'ils avaient eu le temps de les apprécier, ils n'eussent pas souffert une supposition que, comme roi, je ne dois pas caractériser ; que, comme père, je voudrais oublier. » Cette allocution avait de la dignité et de la grandeur, mais elle produit plus d'effet à distance qu'elle n'eut d'action sur les contemporains. Une simple menace de dissolution aurait mieux servi les ministres ; il est souvent habile de laisser prévoir une extrémité à laquelle on n'a pas l'intention de recourir. La colère platonique du roi passa sur la majorité sans l'émouvoir ; lorsque M. de Richelieu essaya de rentrer en grâce auprès de la droite en présentant deux projets pour aggra-

ver les pénalités en matière de presse et pour proroger la censure jusqu'en 1826, M. Delalot lui répondit : « Vous avez besoin de ténèbres pour accomplir vos desseins ; vous fuyez la lumière, mais la lumière vous poursuit ; *elle trahira vos desseins criminels*, vous n'échapperez pas à la vérité et à la justice. » De telles paroles donnent la mesure de l'ingratitude politique ; le ministre attaqué avec une si grande violence était celui qui avait le mieux servi la royauté et avec le dévouement le plus désintéressé ; mais n'eût-il fait que libérer le territoire, se fût-il trompé sur tout le reste, M. de Richelieu eût encore mérité le respect, par égard pour la patrie. Le 13 décembre 1822, le cabinet donna sa démission ; le gouvernement du centre était fini.

M. de Villèle était l'héritier naturel de M. de Richelieu, car il avait été son adversaire persévérant depuis 1816. Il fut chargé de former un nouveau conseil ; il garda pour lui-même le département des finances, et plaça autour de lui tous ses anciens alliés : à l'intérieur, M. Corbière ; aux affaires étrangères, M. Mathieu de Montmorency ; à la justice, M. de Peyronnet ; à la guerre, le duc de Bellune ; à la marine, M. de Clermont-Tonnerre.

L'avénement de M. de Villèle aux affaires devait être le signal d'une réaction dans les lois et dans l'administration. Selon l'usage, on commença par

la presse. Un projet de loi dont la Chambre avait été saisie par le précédent cabinet fut profondément remanié, et la connaissance des crimes commis par la voie de la presse fut enlevée au jury pour être rendue aux tribunaux correctionnels. En outre, pour remplacer la censure qui n'avait pas été prorogée, le gouvernement présenta et fit adopter une loi autorisant les cours royales à suspendre et même à supprimer tout journal dont l'esprit serait de nature à porter atteinte à la paix publique, au respect dû à la religion, à l'autorité du roi et à la stabilité des institutions constitutionnelles.

La réaction administrative se manifesta au sujet des élections partielles de 1822; M. de Villèle exigea que ses agents lui prêtassent un concours actif; il fit envoyer par ses collègues des circulaires plaçant les fonctionnaires de chaque département ministériel dans l'alternative de donner leur démission ou de soutenir ostensiblement de leur parole et de leur vote les candidats officiels (1). Le scrutin ne répondit pas entièrement aux efforts de M. de

(1) Le *Journal des Débats* adhérait dans les termes suivants aux circulaires des ministres : « Tout fonctionnaire doit ou se retirer ou servir *de tous ses moyens* le gouvernement qui l'emploie. Il y aurait de la faiblesse à ne pas proclamer hautement ce *principe*, trop méconnu depuis la restauration. La *franchise* avec laquelle les ministres viennent d'en consacrer la nécessité nous paraît mériter les éloges de tous les gens de bien. » (Cité par M. de Vaulabelle, *Histoire des deux restaurations*, VII, 358.)

Villèle; bien que la majorité des nouveaux élus fût composée d'ultra-royalistes, plusieurs libéraux rentrèrent au Palais-Bourbon; à Paris notamment, dix nominations sur douze furent enlevées par les ennemis du ministère. M. de Villèle vit avec d'autant plus de déplaisir cette opposition se déclarer contre lui dans la capitale, qu'il était sur le point de se trouver divisé d'avec son parti sur une grave question de politique extérieure.

Un pronunciamento militaire avait obligé le Bourbon d'Espagne, Ferdinand VII, à convoquer les cortès et à accepter des réformes; Ferdinand soulevait en secret les partisans du régime absolu et sollicitait l'intervention armée de la France. Malgré le mauvais succès des coalitions formées autrefois contre la liberté française, les royalistes de la Chambre des députés pressaient le gouvernement d'envoyer des secours au roi d'Espagne. M. de Villèle était opposé à cette expédition; dévoué aux idées de la droite par intérêt, plutôt que par conviction, il n'estimait pas qu'il fût sage d'augmenter les défiances de la bourgeoisie, ni de fournir aux agitateurs politiques de nouveaux prétextes. Il avait déjà bien assez de peine à réprimer les conspirations qui se formaient successivement à Belfort, à Colmar, à Toulon, à Saumur, à Nantes, à la Rochelle, sans se lancer encore dans une aventure qui pouvait amener des complications diplomatiques;

l'Angleterre avait fait comprendre qu'il ne lui plairait pas de voir notre drapeau se déployer au-delà des Pyrénées. M. de Villèle résista donc à toute déclaration de guerre, tant que la résistance ne compromit pas son portefeuille; il donna aux plénipotentiaires chargés de représenter la France dans le congrès de Vérone, des instructions étroites qui leur interdisaient de prendre aucun engagement à l'égard des affaires d'Espagne. Mais les deux hommes envoyés à Vérone avaient chacun une ambition dans le cœur; l'un voulait la présidence du conseil — c'était M. de Montmorency, ministre des affaires étrangères, — l'autre voulait le département des affaires étrangères, — c'était M. de Châteaubriant, ambassadeur à Londres. Montmorency et Châteaubriant estimèrent que le plus court chemin pour atteindre leur but était de désobéir aux ordres de leur chef et de rendre la guerre inévitable.

M. de Villèle, qui avait refusé d'aller lui-même à Vérone, pour ne pas quitter le roi et rester maître de son esprit, désavoua la conduite des plénipotentiaires; il mit Louis XVIII en demeure d'opter entre sa propre démission et celle de M. de Montmorency; ce dernier fut sacrifié, mais la rentrée prochaine du parlement imposait la prudence, et, pour éviter une rupture avec l'extrême droite, M. de Villèle fit donner à M. de Châteaubriant la place de M. de Montmorency.

Il était devenu néanmoins très-difficile de maintenir la paix ; en ouvrant la session de 1823, le roi annonça que « cent mille Français étaient prêts à marcher, en invoquant le Dieu de Saint-Louis, pour conserver le trône d'Espagne à un petit-fils de Henri IV ». Dans leur adresse, les deux Chambres conclurent à la guerre ; au Palais-Bourbon, le langage employé était menaçant pour la société moderne : « Il faut, sire, rendre la liberté à un roi de votre sang, et délivrer du joug de l'oppression un peuple magnanime qui ne peut recevoir que de son souverain légitime des institutions conformes à ses vœux et à ses mœurs. Votre armée courageuse et fidèle ne prend les armes que pour maintenir l'ordre social et ***préserver notre pays de tout principe contagieux et désorganisateur***. »

M. de Villèle, débordé, céda ; le 10 février 1823, il demanda à la Chambre des députés un crédit de cent millions pour couvrir les frais de l'expédition d'Espagne. M. de Martignac, rapporteur du projet, conclut à l'adoption, en se félicitant que l'armée fût « enfin appelée à combattre pour la religion ». La discussion des subsides de guerre fournit aux orateurs de la gauche l'occasion de rappeler ce que l'Europe avait entrepris contre la France, trente ans auparavant ; les royalistes redoutaient l'influence de ces souvenirs sur l'opinion publique, et ils jugèrent habile d'imposer silence aux libéraux

par un coup de force. Manuel avait pris la parole et s'efforçait de démontrer que notre intervention serait plus dangereuse que profitable à Ferdinand VII : « Avez-vous oublié, disait-il, que les Stuarts n'ont été renversés du trône que parce qu'ils cherchaient un appui chez l'étranger? Avez-vous oublié que c'est à la suite de l'entrée des armées étrangères sur notre territoire que Louis XVI a été précipité? Ai-je besoin d'ajouter que les dangers de la famille royale sont devenus plus graves lorsque la France révolutionnaire, sentant le besoin de se défendre par des forces nouvelles et par une nouvelle énergie... » A ces mots, la majorité interrompit bruyamment Manuel, l'accusa d'avoir fait l'apologie du régicide et réclama son expulsion. Cette mesure, empruntée aux traditions révolutionnaires fut adoptée sur la proposition de M. de la Bourdonnaye (1); la gauche avait autant de goût pour le

(1) Le règlement de la Chambre des députés de la Restauration ne contenait que trois peines disciplinaires : le rappel à l'ordre, l'interdiction de la parole et la censure. Il ne prévoyait pas l'exclusion temporaire du lieu des séances. En conséquence, le président, gardien du règlement, refusa de mettre aux voix la demande d'expulsion avant qu'elle eût été formulée par écrit, communiquée aux bureaux, rapportée par une commission et discutée en séance publique. M. de la Bourdonnaye se soumit à cette procédure et rédigea une proposition ainsi conçue : « J'ai l'honneur de proposer à la Chambre d'user du droit qu'a tout pouvoir de juger les délits commis par un de ses membres dans l'exercice de ses fonctions et dans l'enceinte du lieu de ses délibérations, en expulsant M. Manuel, député de la Vendée. » La commission émit un avis favorable à



scandale que la droite pour la violence; le lendemain du vote d'expulsion (4 mars 1823), elle entra en séance, faisant cortége à Manuel qui reprit son siége et déclara que la force seule pourrait l'en arracher. Le Président leva la séance; après avoir successivement intimidé les huissiers et les gardes nationaux envoyés pour l'arrêter, Manuel fut « empoigné » par deux gendarmes et conduit hors du Palais-Bourbon.

A l'ouverture de la séance suivante, soixante-deux députés de la gauche remirent au président une protestation qui commençait ainsi : « Nous, soussignés, membres de la Chambre des députés des départements, déclarons que nous n'avons pu voir qu'avec une profonde douleur et une indignation qu'il est de notre devoir de manifester devant toute la France l'acte illégal, attentatoire à la charte, à la prérogative royale et à tous les principes du gouvernement représentatif, qui a porté atteinte à l'intégrité de la représentation nationale, et violé dans la personne d'un député les garanties

---

cette proposition; au cours des débats, la droite réfléchit que l'exclusion définitive entraînerait la convocation immédiate* du collége qui avait élu Manuel, et elle adopta le texte amendé de la manière suivante par M. Hyde de Neuville. « M. Manuel sera exclu des séances de la Chambre *pendant la durée de la présente session.* »

* Aux termes de l'article 10 de la loi électorale du 29 juin 1820, le délai accordé au gouvernement pour convoquer les colléges vacants n'était que de deux mois.

assurées à tous, ainsi que les droits des électeurs et de tous les citoyens français. *Nous déclarons à la face de notre pays, que, par ses actes, la Chambre des députés est sortie de la sphère légale et des limites de son mandat.* » La droite refusa de laisser lire cette pièce qui déniait à la Chambre le pouvoir de délibérer valablement après l'exclusion de Manuel. La gauche sortit en masse, déclarant qu'elle ne reparaîtrait pas durant une session souillée par de tels actes de violence; elle tint parole et apprit à ses dépens qu'il n'est jamais avantageux de déserter son poste. Après quelques jours d'agitation superficielle, le pays devait si bien oublier les absents, qu'aux élections générales de 1824, la plupart des libéraux et Manuel lui-même ne purent réussir à se faire nommer.

Cependant la majorité royaliste, délivrée de l'opposition, vota sans débats les subsides de guerre (5 mars 1823). La loi fut également adoptée au Luxembourg, malgré les efforts éloquents du duc de Broglie qui revendiqua pour les peuples « le droit de mesurer leur obéissance sur la justice, la loi et la raison ». Peu de temps après la session fut close.

L'armée française remporta en Espagne de rapides victoires, et cette expédition qui ne servit pas à affermir notre influence politique au-delà des Pyrénées, servit du moins à relever notre prestige militaire; après tant et de si récents désastres,

l'Europe ne nous croyait pas capables de cet acte de vigueur. La restauration gagna la gloire qui manquait à son origine, et les complots qu'une justice impitoyable n'avait encore pu éteindre s'arrêtèrent devant la satisfaction de l'orgueil national.

M. de Villèle crut devoir profiter de l'apaisement des partis non pour ramener la modération dans le gouvernement, mais pour chasser des Chambres les derniers débris de l'opposition. Une fournée de vingt-cinq pairs consolida au Luxembourg l'influence de la droite ; en même temps une ordonnance prononça la dissolution de la Chambre élective (24 décembre 1823).

La dissolution de 1823, concédée par la faiblesse du roi à l'opiniâtreté du premier ministre, fut une faute grave ; les Bourbons perdirent ainsi tout le fruit de la guerre d'Espagne. La courte popularité que leur avait valu le succès de nos armes allait se dépenser en vaines entreprises pour ravir à la nation les conquêtes de 89.

CHAPITRE XII

LA CHAMBRE DES PAIRS ET LA CHAMBRE DES DÉPUTÉS

JUSQU'A LA DISSOLUTION DE 1827

Elections générales de 1824; pression administrative. — La Chambre retrouvée. — Suppression des élections partielles; la septennalité. — Rejet de la loi sur la conversion des rentes. — Echec de la loi sur les crimes commis dans les églises. — Mort de Louis XVIII; avénement de Charles X. — Loi sur les congrégations religieuses. — Loi sur le sacrilége. — Le milliard des émigrés. — Le droit d'aînesse. — Projet de loi contre la presse. — Progrès de l'opposition libérale au Luxembourg. — Fournée de pairs. — Dissolution de la Chambre des députés.

En congédiant la Chambre qui l'avait porté au pouvoir, M. de Villèle voulait créer une majorité propre à obéir sans débats. Non-seulement l'opposition des libéraux lui avait déplu dans la dernière assemblée, mais le concours même de la droite lui avait paru plus d'une fois gênant; ce concours indépendant, qui ressemblait à un contrôle, blessait ses instincts de domination, et il n'épargna rien

pour faire sortir de la lutte électorale un parlement docile.

Le souvenir des procédés employés alors par M. de Villèle doit rendre singulièrement légère la conscience des hommes d'état auxquels on a reproché, plus tard, d'être intervenus dans les élections. En 1824, le ministère manœuvra avec une franchise brutale; il commença par dégrever les petits censitaires libéraux qui, au lieu de payer 300 francs, 330 francs, 350 francs d'impôt, ne payèrent plus que 295 francs, 299 francs, 299 francs 50 centimes, et furent, par conséquent, rayés des listes électorales. En revanche, on éleva à 300 francs les cotisations des fonctionnaires et des gens dévoués qui auparavant n'avaient pas droit de suffrage. Là où ces précautions ne paraissaient pas devoir suffire, les préfets supprimèrent ou ajoutèrent arbitrairement le nombre d'électeurs nécessaire pour que le succès fût certain; dans un seul département, les Deux-Sèvres, 446 noms furent ainsi retranchés sans raisons légales.

Le garde des sceaux adressa à ses procureurs généraux une circulaire où on lisait : « *Quiconque accepte un emploi, contracte en même temps l'obligation de consacrer au service du gouvernement ses efforts, ses talents et son influence; c'est un contrat dont la réciprocité forme le lien.* Dites à tous ceux dont la loi vous fait le surveil-

lant et le guide que j'*exige d'eux une coopération active et efficace;* annoncez-leur que vous serez attentif à leurs démarches. Si le fonctionnaire refuse au gouvernement les services qu'il attend de lui, c'est la plus certaine et la plus irrévocable des abdications. Le gouvernement ne doit plus rien à celui qui ne lui rend pas ce qu'il lui doit (1). »

Les subordonnés du ministre ne manquaient pas d'ajouter à ce langage énergique des commentaires pleins de clarté: « Vous êtes fonctionnaires publics, disait l'un, et, à ce titre, *vous vous êtes donnés.* » « Le roi, disait l'autre, veut bien vous avertir qu'il en usera envers vous comme vous en aurez usé envers lui; *vous disposerez de votre suffrage, il disposera de votre emploi* (2). »

L'armée fut opprimée comme la magistrature; on fit savoir aux officiers que, s'ils votaient mal, ils seraient mis en disponibilité. Le clergé ne resta pas inactif; les évêques poussèrent leurs inférieurs dans la mêlée électorale; l'un d'eux fit un mande-

(1) Vaulabelle, *Histoire des deux Restaurations*, VIII, 299.
(2) « Je préviens, disait le procureur du roi de Nîmes, je préviens les maires, les adjoints, les commissaires de police, les *notaires*, les *avoués*, les juges de paix, les greffiers et les huissiers de l'arrondissement, que je serai attentif à toutes leurs démarches et que j'apporterai le plus grand soin à en connaître la nature et les effets; car *ce serait une erreur de penser que l'homme public ait satisfait à toutes ses obligations lorsqu'il se borne à émettre péniblement un vote contre lequel déposent à l'instant ses actions et ses discours.* » (Vaulabelle, *loc. cit.*)



ment pour inviter les curés de son diocèse « *à conduire en personne ses électeurs au scrutin, et à ne pas les perdre de vue qu'ils n'eussent voté* ».

Tant d'efforts ne furent pas perdus, et la Chambre issue de cette propagande effrontée fut une image si fidèle de la Chambre *introuvable* qu'elle mérita le nom de Chambre *retrouvée*. Trois cent vingt de ses membres avaient appartenu aux anciens ordres privilégiés, et il y avait, dans le nombre plus de deux cent soixante fonctionnaires publics. Dix-sept libéraux seulement purent pénétrer à travers la haie d'ennemis qui fermait l'entrée du Palais-Bourbon; à Paris même, où l'inquisition des agents ministériels s'exerçait plus timidement, Manuel échoua. L'indifférence du public conspirait avec l'activité du gouvernement pour rendre complet le désastre de la gauche; on s'occupait plus de nos récents triomphes en Espagne que des progrès de la contre-révolution en France.

M. de Villèle comprit que les excès auxquels il venait de se livrer ne pouvaient se renouveler chaque année, et qu'il n'aurait pas souvent un lendemain de victoire pour mépriser impunément la conscience des citoyens. Il résolut de faire disparaître les élections partielles et de mettre sa majorité pour longtemps à l'abri. Malgré les prescriptions formelles de la charte qui avait établi le

renouvellement annuel, par cinquième, un projet de loi fut rédigé pour assurer à la nouvelle Assemblée une durée de *sept* ans. On en saisit tout d'abord, par pudeur, la Chambre des pairs ; aucun conflit n'ayant encore eu le temps de s'élever entre le Luxembourg et le Palais-Bourbon, la loi fut adoptée par 107 voix contre 87 (1). Elle fut naturellement approuvée par les députés ; une Chambre refuse rarement d'allonger son existence.

Cette Assemblée avec laquelle M. de Villèle passait un si long bail devait être par lui dissoute moins de quatre ans après. C'est qu'en effet elle ne déploya pas toute la soumission que le chef du cabinet était en droit d'attendre de gens auxquels il avait mis leur mandat dans la main. L'une des mesures à laquelle M. de Villèle tenait le plus, qu'il avait méditée avec le plus de soin, depuis son entrée aux affaires, était relative à la conversion des rentes. Il voulait transformer les rentes 5 0/0 en rentes 3 0/0, et poursuivait par là un double but : décharger le Trésor d'une partie des intérêts de la

---

(1) Mais M. de Montalembert défendit cette loi avec des arguments qui durent paraître pénibles à M. de Villèle : « Il n'est pas un seul membre de la Chambre, dit M. de Montalembert, qui consentît à redonner à la France et à l'Europe l'humiliante répétition de nos dernières élections. Encore deux ou trois élections influencées d'une pareille manière, et les fonctionnaires publics tombent dans la dégradation, et le gouvernement représentatif devient une dérision. »

dette publique, et réaliser un bénéfice suffisant pour indemniser les émigrés dont les biens vendus étaient évalués à un milliard. Le projet de conversion des rentes, présenté à l'ouverture de la session de 1824, fut mal accueilli par la Chambre des députés. Il attira d'abord toutes les colères de la gauche; les libéraux y virent un moyen inique d'effacer le châtiment infligé par la Convention aux Français qui avaient combattu leur patrie; ils se plaignirent qu'on dépouillât les rentiers au profit d'une classe de citoyens autrefois coupable. La droite ne se montra pas beaucoup plus favorable au projet; dominée par une ignorante méfiance pour les mouvements de la fortune mobilière, elle regarda la transformation de la rente comme une porte ouverte à l'agiotage; elle reprocha au ministère de n'avoir pas écrit dans la loi l'engagement de consacrer aux émigrés une part des bénéfices de l'opération. Au vote, une minorité de 145 voix se prononça contre la conversion qui ne fut autorisée que par 238 voix.

Le système de M. de Villèle eut encore moins de succès au Luxembourg. Les pairs n'étaient pas obligés, comme les députés, de posséder en province de grands domaines territoriaux; ils avaient à Paris une résidence fixe, et plaçaient volontiers leur fortune en rentes sur l'Etat, ce qui leur permettait d'échapper à l'impôt. Ils devaient donc

montrer fort peu d'empressement à sanctionner une mesure destinée à restreindre leurs propres revenus. Ils étaient, en outre, agités et conduits par deux grands mécontents : Talleyrand et Châteaubriant; le premier ayant été ministre aspirait à le redevenir; le second convoitait la présidence du conseil dont il faisait partie. L'un et l'autre crurent l'occasion favorable pour faire tomber M. de Villèle. Talleyrand rallia contre le projet de conversion tous les membres de l'ancien Sénat qui ne se souciaient pas d'enrichir les émigrés; Châteaubriant, que sa double place à la Chambre des pairs et dans le cabinet désignait comme le défenseur naturel du projet, laissa les attaques se succéder sans réponse, et prêta à l'opposition le puissant concours de son silence. La haute Chambre repoussa la loi par 128 voix contre 94 (3 juin 1824).

M. de Villèle était trop avant dans la confiance du roi pour que cet échec ébranlât son pouvoir; ce fut M. de Chateaubriant qui perdit son portefeuille; il le perdit même sans compensation, et le président du conseil commit la faute de lui refuser l'ambassade qu'il fit demander par l'intermédiaire du directeur des *Débats*. En cédant trop vite à sa rancune, M. de Villèle se fit un adversaire dangereux. M. de Chateaubriant était un de ces hommes que l'on ne peut annuler qu'à la condition de les tenir dans le gouvernement; inconstant dans



ses idées, incomplet dans ses principes, il ne savait ni commander ni administrer ; mais dès qu'on le jetait dans l'opposition, il retrouvait toute sa force ; il excellait à attaquer, car son orgueil lui persuadait qu'il se grandissait en mettant à nu les faiblesses des autres. Ecarté du pouvoir, M. de Chateaubriant se sentit tout-à-coup des aspirations libérales ; il reconnut que ses anciens collègues faisaient fausse route en voulant ramener le pays en arrière, et il se sépara de la droite pour prendre la direction du centre. Cette conversion entraîna beaucoup d'indécis, et l'on vit se former au Luxembourg une majorité hostile à M. de Villèle.

Pendant ce temps, la Chambre des députés accumulait des griefs contre le premier ministre. Les royalistes estimaient, non sans raison, que Villèle ne leur tenait pas toutes les promesses qu'il leur avait faites, quand il était leur client ; il leur semblait qu'on voulait les conduire, non les suivre, et qu'on tardait beaucoup à réaliser les réformes inscrites au programme des successeurs de M. de Richelieu. L'état de la religion les préoccupait surtout ; exaltés par le souvenir des persécutions de 93, ils avaient une foi militante et un zèle persécuteur ; ils pensaient que, pour envahir les âmes, la religion devait se mêler aux luttes temporelles et apparaître à la tête de la réaction politique. Ils voulaient l'armer avec le code pénal, et réclamaient

une loi sévère contre le sacrilége. Au début de la session, M. de Villèle avait, il est vrai, saisi la Chambre des pairs d'un projet concernant les crimes et délits commis dans les églises ; mais aux termes de ce projet, il fallait que le vol des vases sacrés eût été accompli avec effraction, pour entraîner la peine de mort ; dans le cas contraire, il n'était puni que des travaux forcés. Aussi lorsque la loi revint à la Chambre des députés, après le vote des pairs, elle rencontra l'indignation de la droite ; non-seulement on lui reprocha sa grande tolérance, mais encore on signala ses nombreuses lacunes : le sacrilége n'était pas défini ; il n'était même pas nommé ; le vol des vases sacrés n'était pas distingué des simples attentats à la propriété. Ne voulant ni céder ni être battu, le ministère retira le projet.

M. de Villèle suivait la destinée des hommes qui sont arrivés au pouvoir par le chemin de l'opposition ; il était obligé de contenir les impatiences de ses anciens partisans et craignait de faire passer hâtivement dans les lois les ardentes revendications de l'extrême droite. La mort de Louis XVIII le força de quitter cette politique relativement modérée (6 septembre 1824). Quel que fût son ascendant sur le nouveau monarque, il était trop prudent pour oublier que le comte d'Artois, devenu roi sous le nom de Charles X, avait été le chef de

l'émigration armée et était resté, par tempérament autant que par principes, l'adversaire irréconciliable de l'organisation moderne. Aucune des notions libérales si abondamment répandues par la philosophie du dix-huitième siècle n'avait trouvé accès dans le cerveau de Charles X. Le temps avait manqué à ce prince pour mettre son jugement de niveau avec celui de ses contemporains; sa jeunesse s'était consumée en intrigues galantes à la cour, puis en intrigues coupables à la frontière; il avait appris à conspirer, et l'âge avait eu peine à effacer le pli des habitudes premières. Sous Louis XVIII, le comte d'Artois fut soupçonné de conspirer contre son roi; devenu roi lui-même, il sera soupçonné de conspirer contre son peuple. Des préjugés tenaces, une religion intolérante et peu éclairée contribuaient à fermer l'intelligence de Charles X. Et cependant ce roi aimait la France; il avait cru la servir jadis en travaillant avec l'Europe à étouffer sa révolution; il croira la servir encore, en travaillant avec l'Eglise à relever tout ce que l'habile scepticisme de Louis XVIII avait voulu laisser à terre.

Lorsque les Chambres se réunirent pour la première fois depuis son avénement, Charles X leur annonça « qu'il ferait proposer successivement les améliorations réclamées par les intérêts sacrés de la religion, et que la situation des finances permettrait

d'accomplir un grand acte de justice et de politique, sans augmenter les impôts, sans nuire au crédit. » En présence de ces déclarations, M. de Villèle n'avait plus à hésiter; quatre lois furent immédiatement présentées : deux à la Chambre des députés pour allouer une indemnité aux émigrés et créer de nouveaux titres trois pour cent; deux à la Chambre des pairs, pour punir le sacrilége et favoriser le développement des congrégations religieuses (1).

Ce dernier projet fut amendé par les pairs; on leur demandait d'accorder à de simples ordonnances royales le pouvoir d'autoriser la fondation des communautés religieuses ; ils maintinrent cette autorisation dans le domaine de la loi.

Le projet sur le sacrilége déclarait que la profanation des vases sacrés et des hosties consacrées était un crime de sacrilége ; toute voie de fait commise sur les vases sacrés ou sur les hosties consacrées était une profanation ; la profanation des vases sacrés entraînait la mort simple, et la profanation des hosties consacrées la peine des parricides (la mort après la mutilation du poing). Tout vol commis avec effraction dans un édifice consacré au culte catholique était puni de mort ; lorsqu'il avait été

(1) A cette époque, il y avait environ dix-huit cents communautés religieuses.



commis sans effraction, il était puni des travaux forcés. La haute Chambre adopta le projet sans modification; toutefois, dans tous les cas où la peine capitale était prononcée, elle se contenta de la mort simple et supprima la mutilation du poing.

La Chambre des députés adopta ces deux lois; elle vota également une indemnité de un milliard pour les émigrés (1), ainsi que le projet qui en était le corollaire et autorisait le gouvernement à acheter avec les ressources de l'amortissement, les rentes trois pour cent nécessaires pour solder la moitié de l'indemnité; l'autre moitié devait être prélevée sur le revenu des impôts.

De telles résolutions n'étaient rien moins que populaires. Le milliard accordé aux émigrés excitait de vives inquiétudes; on y voyait une menace contre la légitimité des titres acquis pendant la révolution ; on commentait avec colère les discours des membres de la droite qui avaient déclaré que « la Charte, en garantissant la vente des biens nationaux, avait uniquement entendu préserver les acquéreurs de toutes poursuites judiciaires de la part des propriétaires légitimes (2) ». On répétait

(1) Le paiement devait se faire, par cinquièmes, dans l'espace de cinq années, à l'aide d'inscriptions sur le grand-livre de la dette publique.

(2) Discours de M. de Beaumont.

comme un cri de ralliement contre la restauration les célèbres paroles du général Foy : « Que les possesseurs de biens nationaux se souviennent que, dans cette discussion, leurs pères ont été appelés voleurs et scélérats ! qu'ils se souviennent, si on essayait de les dépouiller par la force, qu'ils sont *vingt contre un !* » Lorsque la Chambre des pairs fut appelée à examiner la loi d'indemnité, elle jugea prudent, pour calmer l'agitation, d'introduire un article qui confirmait dans leurs droits les acquéreurs de domaines nationaux; elle fit plus et s'efforça de donner à la loi le caractère d'une réparation générale des maux soufferts par la nation depuis 1792 : « *Le républicain girondin ou le toulonnais émigré après le 31 mai*, dit M. Portalis, rapporteur, *le conventionnel victime ou complice de Robespierre, les déportés du 9 thermidor et ceux du 18 fructidor, sont égaux aux yeux de la loi.* Si les biens fonds qu'ils possédaient ont été confisqués et aliénés, ils recevront indemnité. »

Ce langage était hardi et la haute Chambre protégeait vaillamment les principes d'égalité méconnus au Palais-Bourbon. La session suivante lui fournit l'occasion de rendre à la société de nouveaux services.

Dans la séance royale du 31 janvier 1826, Charles X déclarait que « le morcellement progressif de la propriété foncière, essentiellement contraire au

principe monarchique, affaiblissait les garanties données par la Charte à son trône », et il annonçait des mesures destinées « à rétablir l'accord entre la loi politique et la loi civile, à conserver le patrimoine des familles ». Peu de jours après, un projet de loi tendant à faire revivre le droit d'aînesse était soumis à l'examen de la Chambre des pairs. Aux termes de ce projet, la quotité disponible d'une succession payant trois cents francs d'impôt foncier était attribuée de plein droit, à défaut de dispositions testamentaires, au premier-né des enfants mâles du propriétaire décédé ; les substitutions, c'est-à-dire la faculté de donner ses biens à une personne chargée de les rendre à un ou plusieurs enfants du donataire, étaient rétablies.

Une pareille loi introduisait des priviléges dans le code et mettait en péril l'une des plus importantes conquêtes de la révolution : l'égalité civile ; elle créait des distinctions injustes entre les familles d'un même peuple, entre les enfants d'une même famille. Elle trouva, dans la Chambre des pairs, une opposition compacte ; M. Pasquier la combattit par un discours vraiment patriotique, d'où la passion était exclue, et où dominait la raison la plus élevée. Il montra qu'il n'y a pas de pays où l'agriculture ait péri par le morcellement des propriétés, où la richesse publique ait été tarie par ce morcellement, tandis qu'il y en a, au contraire, où l'aggloméra-

tion des propriétés a causé tous les genres de ruines; il expliqua que la division des propriétés diminue la classe des prolétaires et augmente ainsi la sécurité du gouvernement; prenant son exemple en France même, il rappela que la classe populaire, admise à posséder depuis la révolution, avait été plus difficile à remuer de 1800 à 1825 que de 1764 à 1792.

Le garde des sceaux convint que la loi proposée blessait les habitudes d'égalité contractées par la nation, mais il ajouta que les lois doivent être l'expression des mœurs *par leur opposition avec elles, non par leur conformité.* Cette doctrine singulière n'eut pas le don de convaincre la Chambre des pairs qui repoussa tous les articles relatifs au droit d'aînesse et accepta seulement le principe des substitutions. En présence des applaudissements que ce vote recueillit dans toute la France (1), la Chambre des députés n'osa pas reconstituer le projet mutilé; elle adopta le texte inoffensif qui lui vint du Luxembourg.

L'opposition de la Chambre haute ne laissait pas

(1) Des adresses de félicitations furent envoyées à la haute Chambre; le soir même du vote, tous les quartiers commerçants improvisèrent des illuminations; sur diverses boutiques, on lisait des inscriptions ainsi conçues : « Vive la Chambre des pairs! — On n'illuminera jamais assez pour éclairer les ministres! » Dans les départements il y eut de nombreux banquets en l'honneur de cette grande et pacifique victoire.



M. de Villèle indifférent; toutefois, comme il n'avait d'autre ressource pour la briser, que de faire une fournée de pairs, il attendait, car le procédé avait été trop souvent employé. Peut-être même, s'il eût possédé sur l'esprit de Charles X autant d'empire que sur celui de Louis XVIII, M. de Villèle eût-il évité un conflit plus patent. Sa politique consistait à « faire un pas vers le but toutes les fois qu'il le pouvait, et à ne se mettre jamais dans le cas d'être obligé de reculer (1) ». Par malheur Charles X rêvait d'illustrer son règne et de consolider son trône, en détruisant non-seulement la presse, mais encore l'imprimerie; plusieurs fois déjà il avait invité son ministre à préparer une loi qui réduisît la pensée au silence ou à la servitude. M. de Villèle dut s'exécuter au début de la session de 1827; dans son discours d'ouverture (12 décembre 1826), le roi avait déclaré qu'il était temps « de faire cesser d'affligeants scandales et de préserver la liberté de la presse elle-même du danger de ses propres excès ». Le 29 décembre, le garde des sceaux présenta à la Chambre des députés la fameuse *loi de justice et d'amour*, suivant l'expression du *Moniteur*.

Aux termes de cette loi, les écrits de *vingt feuilles d'impression et au-dessous*, ne pouvaient

(1) Lettre de M. de Villèle à M. de Polignac, du 31 octobre 1824.

être mis en vente que *cinq jours après le dépôt.* Le délai était porté à *dix jours* pour les écrits *supérieurs à vingt feuilles.* Toute contravention entraînait une amende de 3,000 francs et *la suppression de l'édition.*

Le transport d'une partie quelconque de l'écrit hors de l'imprimerie, avant les délais fixés, était considéré comme tentative de publication, et *puni comme le fait même de la publication.*

Aucun journal ou écrit périodique ne pouvait être établi sans une déclaration préalable annonçant le nom des propriétaires ; ce nom devait être imprimé en tête de chaque exemplaire. Toute poursuite pour crimes ou délits commis par un journal était dirigée contre les propriétaires.

Nulle société pour la fondation ou l'exploitation d'un journal ne pouvait être contractée qu'en nom collectif, et *les associés ne pouvaient être plus de cinq.*

Une seule amende pour délit de presse pouvait s'élever à 20,000 francs ; le délit de diffamation envers les particuliers pouvait être poursuivi d'office ; les imprimeurs étaient civilement responsables et de plein droit, dans tous les cas, de toutes les amendes, de tous les dommages-intérêts et des frais portés par les jugements de condamnation.

Royer-Collard résuma ces dispositions d'un mot : « Plus d'écrivains, plus d'imprimeurs, plus de jour-

naux ; tel sera le régime de la presse » ; et Casimir-Périer ajouta : « L'imprimerie est supprimée en France et transportée en Belgique (1) ». Toutes les industries qui vivent autour du journal et du livre inondèrent la Chambre de pétitions ; l'Académie française adressa au roi une protestation solennelle contre l'atteinte portée à liberté de l'intelligence humaine. La majorité ne fut pas ébranlée et adopta la loi (2) avec de légères modifications ; elle établit le même délai de cinq jours pour la publication de tous les écrits et soumit les écrits ayant vingt feuilles ou moins de vingt feuilles au visa de l'autorité (12 mars 1827).

Mais lorsque la loi arriva au Luxembourg, elle trouva les pairs en veine de libéralisme. Ils venaient de s'attaquer à la plus redoutable puissance du jour, et de renvoyer au président du conseil une pétition du marquis de Montlosier réclamant l'exécution des lois du royaume contre la Société de Jésus (3). Enhardis et attirés par la popularité que le public ne marchande pas à ceux qui combattent

(1) Au cours de la discussion, un député révéla que, dans le sein du huitième bureau, M. de Villèle lui-même avait dit : « La loi tuera tous les journaux, moins le *Journal des Débats*, le *Constitutionnel* et peut-être la *Quotidienne*. »

(2) L'opposition avait résisté pied à pied ; les débats avaient duré un mois, et, au vote, il se trouva dans l'urne 134 boules noires.

(3) Ces lois qui s'opposaient au rétablissement des jésuites en

cette congrégation, ils ne craignirent pas de faire échouer la loi sur la presse. Une commission hostile fut nommée; elle fit une chose encore inusitée dans les habitudes parlementaires, en appelant les intéressés à exposer leurs griefs devant elle; éclairée par les témoignages des journalistes, des imprimeurs et des libraires, elle construisit un projet nouveau qui n'avait plus rien de commun avec l'ancien.

M. de Villèle comprit que la partie était perdue, et qu'en dépit de ses principes il allait être obligé de reculer; il se soumit en apparence et retira la loi sur la presse (17 avril 1822). Mais il vengea son mécontentement sur la garde nationale de Paris, qui fut licenciée pour avoir crié dans une revue : « Vive la charte! à bas les ministres! » Puis, dès que le budget eut été voté, il s'empressa de clore la session et de rétablir la censure (1); afin de méditer en silence sur les moyens de rétablir son autorité compromise. Il était menacé de deux

France étaient les suivantes : Arrêts des Parlements de Paris des 6 août 1762, 1er décembre 1764 et 9 mai 1767; édit de Louis XV du mois de novembre 1764; édit de Louis XVI du mois de mai 1777, loi du 18 août 1792, décret du 3 messidor an XII.

(1) Aux termes de la loi du 17 mars 1822, le gouvernement avait le droit de rétablir la censure, dans l'intervalle des sessions; mais la censure disparaissait un mois après la réunion des Chambres; elle disparaissait également le jour où la Chambre des députés était dissoute.

côtés à la fois : dans la Chambre haute, par un groupe libéral; dans la Chambre basse, par un groupe ultra-royaliste. Il songea d'abord à s'emparer du Luxembourg et reconnut qu'il fallait y introduire soixante-seize recrues, dont quarante au moins enlevées au Palais-Bourbon. Après une telle saignée, l'équilibre des forces devait se trouver rompu dans la Chambre des députés ; M. de Villèle ne voulait pas déployer le zèle de ses agents dans de simples élections partielles, et il se résigna, sans regret, à provoquer des élections générales. Comme tous les hommes avides de pouvoir, il était fort prompt à renvoyer ceux qui l'avaient servi, dès qu'ils ne le servaient plus ou le servaient mal. Bien que la majorité de la Chambre de 1824 fût composée de ses créatures et de ses amis, il ne lui pardonnait pas d'avoir eu souvent des volontés différentes des siennes ; il se rappelait son opposition plus que ses complaisances, et saisissait la première occasion de s'en séparer.

La liste des 76 nouveaux pairs fut définitivement arrêtée le 30 octobre 1827 ; l'ordonnance de dissolution fut promulguée le 6 novembre, dix jours seulement avant la convocation des colléges, afin que les journaux, délivrés de la censure, eussent moins de temps pour préparer la campagne électorale. Malgré cette précaution, Charles X n'avait pas consenti sans résistance à dissoudre une

Chambre qui comptait dans son sein tant de royalistes fidèles ; le roi, dans cette affaire, avait vu plus juste que son conseiller ; il redoutait avec raison, l'issue d'un appel subit au pays, que rien ne motivait sinon l'intérêt d'une ambition particulière. La Chambre dispersée en 1827 fut en effet la dernière représentation de l'ancien régime ; il y a eu, depuis, des Assemblées monarchiques, attachées d'intérêt à des dynasties diverses ; il ne s'est plus rencontré en France d'Assemblées purement royalistes, dont la majorité allât chercher son type de gouvernement derrière la révolution de 89, dans un passé hostile à la civilisation.

CHAPITRE XIII

LA CHAMBRE DES PAIRS ET LA CHAMBRE DES DÉPUTÉS

JUSQU'A LA DISSOLUTION DE 1830

Elections générales de 1827. — Chute de M. de Villèle. — Ministère Martignac. — Adresse de la Chambre des députés. — Loi sur la révision des listes électorales. — Loi sur la presse. — La question des jésuites. — Echec des lois sur l'organisation communale et départementale. — La salle à manger de M. de Peyronnet. — Fin de la session de 1829. — Ministère Polignac. — Ouverture de la session de 1830. — Discours de Charles X. — Adresse des pairs. — Adresse des 221. — Dissolution de la Chambre des députés.

M. de Villèle était ministre depuis près de six ans; ce long exercice du pouvoir lui avait laissé peu d'amis, et, lorsqu'il convoqua les colléges électoraux, il n'était plus accepté par aucun parti. La gauche qu'il avait exclue de la Chambre, en 1824, lui portait une haine peu commune; le centre avait perdu, avec lui, la direction des affaires, et s'en souvenait; la droite se plaignait que sa politique expectante lui eût fait perdre le bénéfice de l'avé-

nement du comte d'Artois au trône. Une coalition se forma entre tous les groupes d'opinion; pour résister à la pression toujours active des fonctionnaires (1), les royalistes et les libéraux se donnèrent la main. Partout où un candidat indépendant avait quelque chance de lutter avec succès contre le candidat officiel, on concentra les voix sur son nom, sans lui demander d'autre profession de foi qu'une déclaration de guerre à M. de Villèle.

Ainsi attaqué, le ministère n'obtint que cent vingt-cinq nominations sur trois cent soixante-dix. Soixante-quinze siéges furent acquis à l'extrême droite et au centre droit; mais ceux qui gagnèrent le plus au marché conclu pour renverser M. de Villèle, ce furent les représentants de la gauche et du centre gauche; ils enlevèrent cent soixante-dix élections. M. Royer-Collard fut choisi par sept colléges, tandis que le garde des sceaux se vit repoussé par tous les départements auxquels il s'offrit (17-24 novembre 1827).

---

(1) Un préfet adressait à ses subordonnés une circulaire où on lisait : « Tous les fonctionnaires doivent au roi le concours de leurs démarches et de leurs efforts. S'ils sont électeurs, ils doivent voter selon la pensée de Sa Majesté, indiquée par le choix des présidents des colléges, et *faire voter de même tous les électeurs sur lesquels ils peuvent avoir de l'influence*. S'ils ne sont pas électeurs, ils doivent, par des démarches faites avec persévérance, chercher à déterminer les électeurs à donner leur suffrage aux présidents des colléges. Agir autrement *ou même rester inactif*, c'est renoncer à ses fonctions. » (Vaulabelle, IX, 159.)

M. de Villèle ne se retira pas immédiatement; il attendit que les nouveaux députés fussent arrivés à Paris, et entama des négociations avec les diverses fractions de la droite et du centre droit; ce ministre auquel n'avaient suffi ni la Chambre royaliste de 1821 ni la Chambre cléricale de 1824, était prêt à subir la Chambre indépendante de 1827. Mais il ne put nouer les alliances qu'il espérait, l'entêtement de l'extrême droite fit tout échouer, et, plutôt que de garder M. de Villèle, les royalistes purs préférèrent laisser passer le gouvernement au centre.

Ce fut en effet la solution qui s'imposa à Charles X. Un conseiller d'état qui s'était fait connaître par sa parole habile et modérée, M. de Martignac, fut appelé au ministère de l'intérieur; sans porter le titre de président du conseil, il fut le chef du nouveau cabinet qui se composa : de M. de la Ferronays aux affaires étrangères, de M. Portalis à la justice, de M. Roy aux finances, de M. de Caux à la guerre, de M. de Saint-Cricq au commerce et de M. de Vatimesnil à l'instruction publique; deux anciens collègues de M. de Villèle restèrent seuls en fonctions : M. de Chabrol garda la marine et M. de Frayssinous rentra au département des affaires ecclésiastiques.

Cette nouvelle tentative de ministère centre droit se produisait dans des circonstances beaucoup

moins propices qu'après les cent jours; la gauche et la droite étaient mieux organisées; elles avaient plus de prétentions. En 1815, au lendemain de l'empire, les libéraux voyaient un progrès dans l'établissement du régime parlementaire. Quant aux ultras, ils ne traitaient pas encore M. de Richelieu en ennemi; la politique de Richelieu, succédant non à une politique royaliste, mais à la politique quasi-révolutionnaire de Talleyrand, avait été regardée comme une étape indispensable pour reculer plus loin. En 1827 au contraire, l'arrivée de M. de Martignac fermait la barrière aux espérances de la gauche, et privait la droite d'une influence dont elle avait joui, sans interruption, pendant six ans. Ces deux partis étaient donc prêts à s'unir contre le nouveau cabinet, avec la même ardeur que contre l'ancien.

M. de Villèle étudiait la situation; rentré dans les rangs de la droite, il se préparait à faire oublier le souvenir du passé et à ramener contre son successeur les troupes qui l'avaient battu. Mais M. de Martignac refusa d'accepter le pouvoir, s'il devait l'exercer en face de ce tacticien consommé, et Charles X consentit, quoique à regret, à exiler M. de Villèle au Luxembourg (5 janvier 1828).

Cet éloignement permit à M. de Martignac de prendre, devant la Chambre élective, le rôle le plus

favorable aux ministres qui débutent, et de condamner nettement les actes de l'administration précédente. La vérification des pouvoirs ayant mis en lumière les agissements condamnables de plusieurs préfets, le ministre de l'intérieur promit que de tels abus ne se renouvelleraient pas : « Nous n'exercerons jamais à notre profit le droit d'élection, dit-il. Nous sommes les ennemis jurés de la fraude, du mensonge et de l'illégalité ; nous les combattrons sous quelque couleur que nous les rencontrions. La lutte doit être franche, ouverte, légale, et l'action du gouvernement ne doit jamais être ni frauduleuse, ni tyrannique, ni inquisitoriale. »

Cette déclaration, vivement applaudie, eut un double résultat ; elle obligea à la retraite les deux collègues de M. de Villèle qui avaient réussi à garder leurs portefeuilles (1), et elle détermina la commission de l'adresse à formuler un blâme sévère contre les anciens ministres. Le projet d'adresse se terminait ainsi : « Sire, les vœux de la France ne demandent aux dépositaires de votre pouvoir que la vérité de vos bienfaits, ses plaintes n'accusent que le système *déplorable* qui les rendit trop souvent *illusoires*. »

Lorsque la Chambre fut appelée à voter sur ce

(1) M. de Chabrol fut remplacé par M. Hyde de Neuville, et M. de Frayssinous par M. l'abbé Feutrier, évêque de Beauvais.

paragraphe, M. de Martignac put reconnaître combien il avait été prudent en forçant M. de Villèle à sortir du Palais-Bourbon. Après deux épreuves douteuses, les mots « système déplorable » ne furent adoptés que par quatorze voix de majorité (1). En recevant la députation de la Chambre, Charles X tira profit de ce fait que l'Assemblée avait été divisée en deux parts presque égales : « Mes paroles, dit-il, avaient été adressées à la Chambre entière; il m'aurait été doux que sa réponse eût pu être unanime. » Après avoir atténué ainsi la portée du blâme infligé à celui qui avait été si longtemps son conseiller, le roi voulut donner aux députés une leçon de convenance ; il leur recommanda de ne pas oublier « qu'ils étaient les gardiens naturels de la majesté du trône, la première et la plus noble de leurs garanties ».

Le ministère et la Chambre estimaient sans doute que la « majesté du trône » était pour les droits de la nation une garantie insuffisante, car, peu de jours après la présentation de l'adresse, M. de Martignac apportait au Palais-Bourbon un projet de loi relatif à la révision des listes électorales. « Une pensée dominante a présidé à la rédaction de la loi nouvelle, disait l'exposé des motifs ; il faut non-

(1) Le ministre de l'intérieur avait cependant annoncé qu'il acceptait cette rédaction.

seulement que tous les droits soient garantis, que toutes les voies régulières soient ouvertes à la vérité, que les fraudes soient rendues impossibles ; il faut encore que ces précautions et leur efficacité soient comprises et reconnues ; il faut que l'administration soit placée au-dessus des soupçons et que la malignité soit contrainte de s'arrêter devant l'évidence de la bonne foi et l'ascendant de la vérité. »

Ce langage franc et loyal contrastait singulièrement avec celui qui avait été tenu jusqu'alors en pareille matière ; M. de Martignac était le premier qui osât parler de faire des élections à la lumière et au grand jour. Le texte du projet n'était pas en désaccord avec l'exposé des motifs. La liste électorale devait être arrêtée désormais par les maires, et, après la révision du préfet, affichée dans chaque commune. Non-seulement les intéressés, mais même les tiers avaient le droit de produire des réclamations. Les demandes en inscription ou en radiation pouvaient être faites par tout individu inscrit sur la liste ; elles étaient soumises au conseil de préfecture contre les décisions duquel il y avait recours devant le Conseil d'Etat pour les questions de cens, et devant la cour royale pour les questions d'état civil. Il devait y avoir au moins un mois entre la convocation d'un collége et sa réunion.

Un tel projet ruinait toutes les espérances de la

droite ; trop peu nombreuse pour lui faire obstacle à elle seule, elle imagina la manœuvre qui devait réussir un an plus tard ; elle s'efforça d'éveiller les défiances de la gauche sur les intentions du cabinet et elle se fit une arme de l'article qui chargeait le Conseil d'Etat de décider en appel les questions de cens. M. de Martignac déjoua cette tactique par de sages concessions ; il proposa de confier le jugement de tous les appels à la cour royale et de décider que les listes électorales seraient permanentes. Ces amendements furent adoptés, et la campagne de la droite n'aboutit qu'à faire entrer dans la loi une garantie de plus en faveur de la sincérité du scrutin. La Chambre des pairs adopta le projet ainsi modifié, malgré la vive opposition soulevée par les pairs que M. de Villèle avait nommés avant sa chute.

La conséquence naturelle du rétablissement de la liberté électorale était le rétablissement de la liberté de la presse. Ces deux libertés se protégent mutuellement, et l'une ne peut pas vivre quand l'autre périt. Après avoir proscrit de la loi les abus commis par l'ancienne administration, il restait à les chasser des mœurs, à délivrer les fonctionnaires de la tentation de faire du zèle, et, pour cela, le meilleur moyen était la publicité. Quiconque ayant une part de responsabilité dans la gestion des affaires de l'Etat, sait que ses actes peuvent être li-

vrés au jugement de l'opinion, devient forcément circonspect.

Cependant le ministère ne se hâtait pas de proposer l'abolition de la censure « le plus sournois, a dit M. Dupin, le plus inquisitorial, le plus arbitraire de tous les moyens, pour un pouvoir qui veut être absolu ». La Chambre comprit que, malgré son libéralisme, M. de Martignac hésitait à détruire ce ressort gouvernemental dont ses prédécesseurs avaient fait usage sans scrupule. Elle résolut de prendre l'initiative, et M. Dupin déposa, au nom du centre gauche, une proposition invitant le roi à faire rapporter l'article 4 de la loi du 17 mars 1822, relatif à la censure facultative (1); un membre de l'extrême gauche, Benjamin Constant, fit une motion semblable, et les deux propositions furent prises en considération.

Ce vote prouva au ministère qu'il était temps de briser une arme dont la Chambre et la nation ne voulaient plus subir ni les coups ni la menace. Le 14 avril 1828, M. de Martignac présenta à la Chambre des députés une loi qui supprimait l'autorisation préalable, les procès de tendance et la censure préventive; chacun eut le droit de créer un journal, à la condition de déposer un cautionnement et de désigner un gérant responsable. Cette loi resti-

(1) Voir la note de la page 459.

tuait à la presse une grande liberté ; néanmoins la droite trouva, dans l'extrême gauche, des alliés pour la combattre ; elle exploita certains articles qui fixaient à un chiffre élevé le taux du cautionnement, qui frappaient les contraventions de lourdes amendes et autorisaient les tribunaux à suspendre, pendant trois mois, les journaux condamnés. Sur les bancs où siégeait Benjamin Constant, des orateurs se levèrent pour accuser M. de Martignac d'avoir rédigé « une loi de déception et de ruse » empreinte de « l'esprit de subtilité et d'astuce de la société des jésuites ». M. de Martignac consentit à réduire le chiffre du cautionnement, et le projet fut adopté par 266 voix contre 116. La majorité fut un peu moins forte au Luxembourg.

Bien qu'il eût réussi à faire voter deux lois importantes, le ministère s'ébranlait sous les attaques de l'opposition ; son chef n'avait pas dans l'esprit la fermeté nécessaire pour résister également à la droite et à la gauche ; il se laissait compromettre par des complaisances alternatives vis-à-vis de ses adversaires. Depuis que la parole leur avait été rendue, les libéraux n'avaient cessé de réclamer l'exécution des lois concernant les jésuites. M. de Martignac avait nommé une commission chargée d'examiner cette question, mais il y avait fait entrer, en majorité, des partisans de la Société de

Jésus (1). En conséquence, la commission déclara que « la présence à la tête de huit écoles secondaires ecclésiastiques de prêtres qui suivaient la règle de Saint-Ignace n'était pas contraire aux lois du royaume ».

La Chambre des députés, irritée de cette décision, menaça de donner suite à une proposition depuis longtemps pendante, et de mettre en accusation M. de Villèle. Pour détourner un scandale dont il redoutait l'effet sur l'esprit de Charles X, M. de Martignac eut alors le courage de faire signer au roi les célèbres ordonnances du 16 juin 1828, qui limitèrent le nombre des écoles ecclésiastiques d'enseignement secondaire et exclurent de ces écoles les professeurs appartenant à des congrégations non autorisées.

Cette mesure ne rendit pas à M. de Martignac la confiance de la gauche, et elle acheva de lui aliéner celle de la droite. Sa position, chaque jour plus difficile, fut encore aggravée par la maladie de l'un de ses collègues, M. de la Ferronays, ministre des affaires étrangères. La fin de M. de la Ferronays avait paru assez proche pour que l'on jugeât con-

(1) La commission était composée de neuf membres : cinq dévoués aux intérêts des jésuites (les archevêques de Paris et d'Albi, le comte de la Bourdonnaye, le comte Alexis de Noailles et de Courville), quatre connus pour leurs opinions gallicanes (MM. Lainé, Mounier, Séguier et Dupin).

venable de permettre à ce ministre de mourir à son poste ; mais elle tardait assez pour donner à toutes les convoitises le temps de s'éveiller. Les libéraux et les royalistes se mirent à l'affût de cette succession qui allait s'ouvrir, et, à force de la saisir en espérance, ils finirent par la trouver insuffisante. Ce ne fut plus un portefeuille, mais deux ou trois que réclama chaque parti. Charles X intervint à son tour : lorsque M. de la Ferronays eut demandé lui-même à être relevé de ses fonctions, le roi voulut introduire dans le ministère le prince de Polignac, qui avait été son fidèle au temps de l'émigration. M. de Martignac repoussa cet associé compromettant, mais il n'osa donner à personne la place qu'il venait de refuser au roi, et la candidature Polignac l'obligea d'écarter toutes les candidatures libérales ; il confia au garde des sceaux l'intérim des affaires étrangères.

A l'ouverture de la session de 1829, le cabinet parut devant les Chambres sans modification ; il retrouva donc les mêmes hostilités qu'en 1828, hostilités grossies des ambitions évincées. Ceux qui avaient un moment touché le pouvoir, sans le tenir, ceux qui avaient compté sur un remaniement ministériel pour se porter au premier plan dans la Chambre, ou recueillir hors de la Chambre des emplois et des faveurs, résolurent d'abattre le ministère qu'ils n'avaient pu entamer.

L'impatience était telle que la bataille s'engagea sur deux lois sagement libérales, qui contenaient assez de réserves pour rassurer la droite et assez de progrès pour satisfaire la gauche. Le 9 février 1829, M. de Martignac avait déposé deux projets de loi, l'un sur l'administration communale, l'autre sur l'administration départementale. Aux termes de ces projets, les conseils municipaux, les conseils généraux et d'arrondissement devaient être recrutés par l'élection, au lieu d'être désignés par le gouvernement; comme garantie contre les dangers de la transition, les électeurs étaient choisis parmi les plus imposés et réduits à un très-petit nombre.

Deux commissions furent nommées pour examiner les projets ministériels; les libéraux s'y trouvèrent en majorité; ils firent adopter des amendements qui augmentaient le nombre des électeurs, et substituaient des conseils de canton aux conseils d'arrondissement. Le ministère ne pouvait accepter ces modifications qui le compromettaient aux yeux du roi, et, lorsque les rapports eurent été déposés, il s'efforça d'obtenir la priorité en faveur de la loi communale, sur laquelle le désaccord était moins complet. La gauche s'y refusa; ses membres se souciaient peu d'être conseillers municipaux ou maires; mais ils tenaient beaucoup à prendre place dans les conseils généraux et craignaient qu'après avoir obtenu la loi communale, M. de Martignac ne

dessaisit la Chambre de la loi départementale. Ils trouvaient, d'ailleurs, l'occasion bonne pour ouvrir une brèche dans le ministère, et ils votèrent avec la droite la priorité de la loi départementale. « Je me rappelle, a dit M. Dupin, la sensation étouffée que produisit sur nous cette coïncidence des deux ailes de l'Assemblée se levant à la fois pour obtenir un vote qui contrariait le ministère et qui malheureusement allait compromettre son existence. Il y eut dans les centres un bruit sourd, quelque chose de semblable à un navire qui sombre. A la contre-épreuve les centres se levèrent contre : la gauche, éclairée par le spectre de la droite qui s'était levée devant elle, aurait dû revenir à nous ; mais elle n'eut pas cette présence d'esprit ; elle nous laissa seuls, et nous restâmes en minorité (1). »

Un nouvel échec amena la défaite du centre et par conséquent celle du ministère. M. de Martignac s'était opposé à la suppression des conseils d'arrondissement ; la gauche la vota, et, grâce à la complicité de la droite qui s'abstint, la suppression fut décrétée. MM. de Martignac et Portalis se rendirent immédiatement aux Tuileries ; ils en rapportèrent une ordonnance qui retirait les deux projets de loi relatifs à l'organisation communale et départementale (8 avril 1829).

(1) Dupin, *Mémoires*, II, 69.

Le ministère était désormais condamné ; il resta « debout mais mourant (1) » pour terminer les dernières affaires de la session. Les lois de finances n'avaient pas encore été votées, et leur examen fournit à la Chambre des députés l'occasion d'affirmer les prérogatives du pouvoir législatif en matière de crédits.

Le dernier garde des sceaux, M. de Peyronnet, avait fait construire une vaste salle à manger dans l'hôtel de son ministère, sans y être autorisé par une loi, ni même par une ordonnance. La dépense ainsi engagée en dehors de toutes les règles protectrices de la fortune publique, s'était élevée à 244,865 francs ; le gouvernement reconnaissait que l'ordonnancement avait été irrégulier, mais il demandait à la Chambre de le sanctionner, pour ne pas ruiner des tiers qui avaient contracté de bonne foi avec le ministre. L'Assemblée n'accorda les suppléments de crédit nécessaires qu'à la charge. par le ministre des finances, d'exercer, devant les tribunaux, une action en indemnité contre M. de Peyronnet.

La Chambre des pairs « plus souple, dit M. Dupin, que la Chambre des députés, se laissa attendrir » et repoussa la disposition qui exposait l'ancien ministre de la justice à une répétition pécu-

(1) Guizot.

niaire. La Chambre des députés ne rétablit pas l'amendement rejeté au Luxembourg ; elle fit mieux et défendit avec plus d'efficacité les droits du parlement ; elle refusa sans débats les crédits afférents aux dépenses de construction ou d'ameublement, et elle ne vota qu'une somme de 65,000 francs indispensable pour solder une portion de terrain envahie par les agrandissements de la chancellerie (1). Le gouvernement et la haute Chambre n'insistèrent plus.

La gauche voyait approcher avec inquiétude le terme de la session ; elle savait que le roi attendait la séparation des Chambres pour prendre un nouveau ministère, désigné déjà comme devant être

(1) M. Dupin, auteur de l'amendement rejeté par les pairs, a interprété le vote des députés non-seulement comme une protestation contre toute tentative du pouvoir exécutif pour ordonnancer des crédits sans le consentement de la loi, mais encore comme la revendication d'un droit exclusif de la Chambre basse en matière de crédit. Il a rappelé à ce sujet, dans ses Mémoires, les précédents de la Chambre des Communes d'Angleterre, et a cité le passage suivant de Custance (écrit en 1817) : « L'important privilége de fixer la taxe est véritablement l'âme et la vie de la Chambre des Communes ; on peut dire que c'est en cela que consiste toute son essence. Aussi les Communes, bien convaincues des avantages qu'elles tirent du pouvoir d'accorder des subsides à la Couronne, ont-elles dans tous les temps fait voir pour la conservation de ce privilége un soin et une défiance extrêmes. Telle est leur indignation à toute tentative que peuvent faire les lords, même de la manière la plus indirecte, pour empiéter sur ce droit, que tous les bills de finances renvoyés avec la moindre altération, sont traités de la manière la plus injurieuse ; quelques-uns même ont été jetés hors de la Chambre, sans qu'on se fût donné seulement la peine de les examiner. » (*Mémoires* de M. Dupin, II, 85.)

un ministère de combat. Ce qui la blessait le plus, c'est qu'elle-même avait fourni à Charles X le prétexte de sortir sinon de la légalité, du moins de la modération. Le ministère Martignac représentait tout ce que le libéralisme était en droit d'exiger à cette date ; à peine avait-il commencé à agir, dans les strictes limites de son programme, qu'il était renversé. Il eût fallu au roi un bien grand amour du gouvernement constitutionnel pour refuser la guerre qu'on lui offrait si imprudemment.

Les libéraux crurent habile de couvrir par d'audacieuses menaces, les regrets que leur inspirait une funeste campagne ; on n'est jamais plus violent que lorsqu'on est dans son tort. La veille de la clôture de la session, le général Lamarque lança un appel aux armes contre le cabinet qui se formait aux Tuileries et dont ses amis avaient facilité l'avénement. « On croit, s'écria Lamarque, on croit à la possibilité de ces violations de la charte, de ces coups d'état dont nous menacent quelques ministres tombés, qui invoquent le chaos pour remonter au pouvoir. Deux cents ans se sont écoulés depuis que de l'autre côté de la Manche, on parlait aussi de violer la grande charte, de renvoyer les Chambres, de lever l'impôt par ordonnnance ; on l'essaya : vous savez quels furent les résultats. Les peuples ont aussi leurs coups d'état, et bouleversant la terre jusque dans ses entrailles, ils ne laissent sur le

sol que de sanglantes ruines. » (11 juillet 1829.)

Charles X répondit aux prophéties du général Lamarque, en constituant, neuf jours après la séparation des Chambres, un ministère composé : du prince de Polignac aux affaires étrangères, du comte de Bourmont à la guerre, du comte de la Bourdonnaye à l'intérieur, de Courvoisier à la justice, du comte de Chabrol aux finances, du vice-amiral de Rigny à la marine, du baron de Montbel aux affaires ecclésiastiques et à l'instruction publique (8 août 1830). Rigny, ayant refusé, fut remplacé par d'Haussez ; plus tard la Bourdonnaye se retira, parce que la présidence du conseil fut donnée à Polignac : « Pour jouer ma tête, disait la Bourdonnaye, je veux tenir les cartes. » Il fut remplacé par M. Montbel, et l'instruction publique fut confiée à M. de Guernon-Ranville.

On éprouva, suivant le mot d'un contemporain, le frisson anticipé d'une prochaine révolution. Les noms des nouveaux ministres faisaient reparaître « la cour avec ses vieilles rancunes, l'émigration avec ses préjugés, le sacerdoce avec sa haine de la liberté (1). » Polignac avait été, sous la Constituante et la Législative, l'un des plus actifs conspirateurs de Coblentz ; en 1803, il s'était fait le complice de Georges Cadoudal qui voulait assassiner le premier

---

(1) Article du *Journal des Débats*, du 10 août 1830.

consul. Après avoir été chef de Vendéens, Bourmont était devenu officier général de l'empereur et avait trouvé, à ce titre, le moyen de déserter, la veille de Waterloo, emportant à l'ennemi les plans de Napoléon. M. de Chabrol avait été collègue de M. de Villèle et n'était pas resté absolument étranger aux entreprises de ce ministre contre la liberté électorale. M. de Guernon-Ranville appartenait à une société cléricale et ultramontaine connue sous le nom de *Congrégation*.

La gauche était prête au combat ; elle ne laissa pas refroidir le premier mouvement de colère que les choix de Charles X excitèrent dans la nation. Tous les matins, les journaux répétèrent que la Charte, unique garantie des droits issus de la révolution, allait être violée ; des associations furent immédiatement formées à Paris, en Bretagne, en Lorraine, en Bourgogne, en Normandie, « pour refuser d'acquitter toutes contributions publiques illégalement imposées, soit sans le concours libre, régulier et constitutionnel du roi et des deux Chambres constituées en conformité de la charte et des lois actuelles, soit avec le concours de Chambres formées par un système électoral qui n'aurait pas été voté dans les mêmes formes constitutionnelles ».

L'opposition gagna même la magistrature, et la cour de Paris acquitta les journaux qui lui furent

déférés. Ainsi, lorsque la session s'ouvrit, le 2 mars 1830, le pays entier était remué et l'idée de révolte, sinon encore de révolution, s'était glissée dans tous les esprits. La lutte contre le gouvernement allait monter de la rue dans les Chambres et y prendre une force nouvelle.

La séance d'ouverture fut triste ; le discours royal éleva les droits de la monarchie au-dessus des libertés consacrées par la charte, et menaça nettement la Chambre basse de dissolution, si la politique du nouveau cabinet n'était pas acceptée. « La charte, dit Charles X, a placé les libertés publiques *sous la sauvegarde des droits de ma couronne* ; *ces droits sont sacrés*. Mon devoir envers mon peuple est de les transmettre intacts à mes successeurs. Pairs de France, députés des départements, je ne doute pas de votre concours pour opérer le bien que je veux faire. *Si de coupables manœuvres suscitaient à mon gouvernement des obstacles* que je ne peux prévoir ici, que je ne veux pas prévoir, *je trouverais la force de les surmonter* dans ma résolution de maintenir la paix publique, dans la juste confiance des Français, et dans l'amour qu'ils ont toujours montré pour leur roi. »

Ces paroles portaient atteinte à l'indépendance du parlement et attribuaient au roi une autorité peu compatible avec le régime constitutionnel. Les

pairs rappelèrent dans leur adresse que les Chambres formaient une portion essentielle du gouvernement : « *La France*, dirent-ils, *ne veut pas plus de l'anarchie que son roi ne veut du despotisme*. Si des manœuvres coupables suscitaient à votre gouvernement des obstacles, ils seraient bientôt surmontés, non pas seulement par les pairs, défenseurs héréditaires du trône *et de la charte*, mais aussi *par le concours simultané des deux Chambres*, et par celui de l'immense majorité des Français ; car il est dans le vœu et l'intérêt de tous que les droits sacrés de la couronne soient transmis, *inséparablement des libertés nationales*, aux successeurs de votre majesté et à nos derniers neveux. »

Ainsi la charte était replacée à côté du trône, et les libertés nationales étaient déclarées inséparables des droits de la couronne. Cette revendication ne parut pas suffisante à la Chambre des députés qui voulait renverser le cabinet, non le contenir, et qui réclama du roi, en termes francs, le renvoi des ministres : « Sire, dit-elle, le concours des vues politiques de votre gouvernement avec les vœux de votre peuple est la condition indispensable de la marche régulière des affaires publiques. Notre loyauté, notre dévouement nous condamnent à vous dire que *ce concours n'existe pas*. »

Cette adresse, votée par 221 voix contre 181, fut

portée au roi, le 18 mars 1830; Charles X répondit que ses résolutions étaient immuables et que ses ministres feraient connaître ses intentions. Le lendemain, la Chambre des députés reçut communication d'une ordonnance qui la prorogeait au 3 septembre ; deux mois après, elle était dissoute.

Cette Assemblée avait été la première, depuis l'an VIII, dans laquelle les gauches se fussent retrouvées assez nombreuses pour exercer, sur la direction des affaires, une influence décisive. Malheureusement les gauches ne possédaient pas encore l'esprit politique qui les a distinguées plus tard. Elles ne savaient rien ajourner, rien sacrifier, et elles laissèrent échapper l'unique occasion de concilier la monarchie légitime avec la liberté.

Le ministère de M. de Martignac était arrivé avec un programme qui donnait satisfaction à tous les besoins urgents et immédiats du pays. Il était accepté sans enthousiasme, mais sans inimitié par le roi. Charles X avait, en effet, plus de préjugés que de convictions et plus d'entêtement que de hardiesse. On pouvait user, par la modération et la patience, ses défiances du régime parlementaire. On pouvait lui prouver qu'il était possible de gouverner avec sécurité, en dehors et à l'abri de l'extrême droite. Il eût gémi de la dure nécessité qui le privait du concours de ses amis ; il se fût en secret ligué avec les minorités royalistes des deux

Chambres ; mais toute la guerre se fût bornée à des intrigues de palais, et il est peu probable que, sans prétexte, Charles X se fût porté jusqu'à la violation de la charte.

Au lieu de manœuvrer avec réserve, la gauche avait été chercher l'alliance de la droite pour culbuter le ministère. Elle avait voulu emporter d'un seul coup et de haute lice des positions que le temps seul pouvait lui conquérir. Elle avait rendu ainsi la révolution presque inévitable et ajouté un précédent de plus à tous ceux que ses adversaires avaient déjà relevés contre elle.

Grâce aux fautes commises dans les sessions de 1828 et de 1829, Charles X n'a pas porté seul la responsabilité des événements de 1830 ; ses ordonnances illégales ont rencontré des défenseurs, et le souvenir de la campagne parlementaire qui a précédé la chute des Bourbons, a été plus d'une fois invoqué par les hommes d'Etat, lorsqu'ils ont refusé de détendre les ressorts du gouvernement ou d'introduire des progrès dans les institutions.

CHAPITRE XIV

LA CHAMBRE DES PAIRS ET LA CHAMBRE DES DÉPUTÉS

JUSQU'A LA DISSOLUTION DE 1831

Proclamation électorale de Charles X. — Résultat des élections. — Les ordonnances du 25 juillet 1830. — Résistance des journalistes. — Hésitations des députés. — L'insurrection s'empare de Paris. — Les députés nomment une commission municipale. — Proclamation du *National* en faveur du duc d'Orléans. — Les deux Chambres nomment le duc d'Orléans lieutenant-général du royaume. — Elles révisent la charte et offrent la couronne au duc d'Orléans; celui-ci accepte. — Ministère Guizot-Laffitte. — Mise en accusation des ministres de Charles X. — Abrogation de la loi sur le sacrilége — Rappel des régicides. — Révocations de fonctionnaires. — Elections partielles. — Ministère Laffitte. — Procès des ministres de Charles X. — Chute du ministère Laffitte. — M. Casimir Périer est nommé président du conseil. — Activité imprimée au vote des lois. — Nouvelle organisation électorale. — Dissolution de la Chambre des députés.

La bataille électorale avait été fixée, par l'ordonnance de dissolution, au 23 juin et au 3 juillet 1830. On s'y préparait activement des deux côtés : dans le camp libéral, avec l'entrain et la sécurité de vieilles troupes rompues au métier ; dans le camp

royaliste, avec l'inexpérience et la confusion de soldats improvisés qui ont entrepris une aventure sans en calculer ni les chances ni les suites.

M. de Polignac ne connaissait pas le terrain électoral, comme M. de Villèle. Ce n'est pas chose facile que de pratiquer la pression administrative, et plus d'un habile homme y a échoué; il y faut, à la fois, du tact et de la brutalité; il faut savoir empoigner les électeurs par l'intérêt, en même temps que par la crainte. Lorsque M. de Villèle avait opéré ces élections de 1824 qui sont restées un des chefs-d'œuvre du genre, il ne s'était pas contenté d'intimider les votants; il avait encore fait appel à leur cœur de censitaires; il leur avait montré la monarchie, par lui délivrée des complots et des troubles, relevant son crédit au milieu de la gloire d'une expédition récente et rouvrant à tous, par le commerce et l'industrie, les portes de la fortune.

M. de Polignac n'avait rien de semblable à dire; il se présentait devant le scrutin sans passé, ou plutôt avec un passé si compromettant qu'il valait mieux s'en taire que s'en vanter. Quant à l'avenir, M. de Polignac en avait tracé le programme dans une proclamation signée par Charles X, où le parti libéral pouvait aisément retrouver et faire lire au pays des menaces cachées contre l'indépendance de la représentation nationale : « Français, disait

le roi, la dernière Chambre des députés a méconnu mes intentions. J'avais droit de compter sur son concours pour faire le bien que je méditais; elle me l'a refusé! Comme père de mon peuple, mon cœur s'en est affligé; *comme roi j'en ai été offensé.* J'ai prononcé la dissolution de cette Chambre. Maintenir la charte constitutionnelle et les institutions qu'elle a fondées a été et sera toujours le but de mes efforts. Mais pour atteindre ce but, je dois exercer librement et faire respecter les droits sacrés qui sont l'apanage de ma couronne. C'est en eux qu'est la garantie du repos public et de vos libertés. *La nature du gouvernement serait altérée, si de coupables atteintes affaiblissaient mes prérogatives*; je trahirais mes serments, si je les souffrais... Rassurez-vous sur vos droits; *je les confonds avec les miens*, et les protégerai avec une égale sollicitude. Repoussez d'indignes soupçons et de fausses craintes qui ébranleraient la confiance publique. *Les desseins de ceux qui propagent ces craintes échoueront devant mon immuable résolution.* Electeurs remplissez vos devoirs, je remplirai les miens. »

Il eût fallu bien de la force et bien de l'adresse pour soutenir un tel langage d'où ressortait clairement la volonté du roi de refuser désormais aux Chambres toute influence dans le choix des minis-



tres (1). Le gouvernement s'était vu enlever une partie de ses armes par la loi de 1828 qui avait établi la permanence des listes électorales ; en face de l'association des fonctionnaires et du clergé unis pour la défense de Charles X, se dressait la vaste association : *Aide-toi le ciel t'aidera*, qui embrassait dans son sein les hommes des partis les plus divers, et qui n'était que plus forte de ce mélange, puisqu'il s'agissait alors de conquérir, non de partager. Tandis que les évêques lançaient des mandements et faisaient des processions, la société organisait des candidatures et faisait des banquets ; elle dirigeait tous ses efforts vers un but unique, la réélection des deux cent vingt et un qui avaient voté l'adresse. Elle eut un ample succès, et, le 5 juillet, tous les résultats du scrutin étant connus à Paris, les ministres purent constater que, dans la Chambre nouvelle, les *deux cent vingt et un* seraient deux cent soixante-dix.

Trois jours après, arrivait aux Tuileries la nouvelle de la prise d'Alger ; cette conquête a honoré le drapeau blanc près de disparaître, mais elle a dangereusement enivré le roi et elle a hâté sa

(1) Pour répondre à l'adresse des 221, Charles X avait fait sortir du cabinet les deux membres les moins antipathiques à la Chambre : MM. de Chabrol et de Courvoisier qui avaient été remplacés par MM. de Chantelauze et de Peyronnet.

perte. Les chefs d'état s'imaginent volontiers qu'un succès militaire leur donne le droit de tout oser. D'autres que Charles X sont tombés dans cette erreur, mais nul n'y est tombé si maladroitement. Ce n'est rien de remporter des victoires, si l'on ne sait pas les mettre en scène et les rendre populaires. En 1830, le public ne s'intéressait pas encore à l'expédition d'Afrique, et la défaite du dey Husseyn n'avait eu aucun retentissement. Néanmoins le dernier des Bourbons s'en crut assez autorisé pour tenter un coup d'état (1). Le lundi 26 juillet, le *Moniteur* publia trois ordonnances qui déchiraient la Charte : la première suspendait la liberté de la presse périodique ; la seconde prononçait la dissolution de la Chambre des députés avant que cette Chambre se fût constituée et, par conséquent, annulait simplement le vote des électeurs ; la troisième *abrogeait* la loi électorale et chargeait

(1) Il faut dire, à sa décharge, que les fonctionnaires partageaient la même illusion ; le 10 juillet, un chef de parquet adressait au garde des sceaux la lettre suivante : « Le roi est vainqueur d'Alger. Dans ce repaire de pirates n'étaient pas ses plus implacables ennemis. Les élections les ont mis à découvert ; nous venons de les voir. Dans leurs rangs sont des pairs de France, des officiers généraux, des colonels en activité de service, des magistrats, des membres de la haute administration. *Si ces hommes de trahison sont ménagés, c'en est fait de la légitimité et de la monarchie.* Les moments sont chers, la Chambre des députés va être envahie ; il faut que le gouvernement se décide. Demain on va rabaisser, annuler le triomphe d'Alger ; dans huit jours, il n'en restera rien, et le libéralisme, relevant sa bannière, marchera en masse contre la France et son roi. »

les préfets de dresser la liste des citoyens ayant droit de suffrage; *étaient exclus de cette liste les individus dont le cens se formait en totalité ou en partie avec l'impôt des patentes.*

Par prudence ou de bonne foi, Charles X avait voulu couvrir une violation si flagrante de la charte, en invoquant l'article 14 de cette même charte qui l'autorisait à faire « les ordonnances nécessaires pour l'exécution des lois et la *sûreté de l'Etat.* » Il disait dans le préambule de la troisième ordonnance : « Voulant réformer, *selon les principes de la charte constitutionnelle*, les règles d'élection dont l'expérience a fait sentir les inconvénients, nous avons reconnu *la nécessité d'user du droit qui nous appartient de pourvoir, par des actes émanés de nous, à la sécurité de l'Etat* et à la répression de toute entreprise attentatoire à la dignité de notre couronne. »

Mais les ordonnances étaient accompagnées d'un rapport dans lequel les ministres avaient involontairement déposé des aveux qui détruisaient la spécieuse interprétation de l'article 14. « *Nous ne sommes plus*, disait le rapport, *dans les conditions ordinaires du gouvernement représentatif.* Une démocratie turbulente, qui a pénétré jusque dans nos lois, tend à se substituer au pouvoir légitime. Elle dispose de la majorité des élections, par le moyen des journaux, et par le concours d'affilia-

tions nombreuses. Elle a paralysé autant qu'il dépendait d'elle, l'exercice régulier de *la plus essentielle prérogative de la couronne, celle de dissoudre la Chambre élective*... Nul gouvernement sur la terre ne resterait debout, s'il n'avait le droit de pourvoir à sa sûreté. *Ce pouvoir est préexistant aux lois*, puisqu'il est dans la nature des choses. D'impérieuses nécessités ne permettent pas d'en différer l'exercice, et le moment est venu de recourir à des mesures qui rentrent dans l'esprit de la charte, *mais qui sont en dehors de l'ordre légal dont toutes les ressources ont été inutilement épuisées*. »

Ainsi le ministère lui-même reconnaissait qu'il sortait du droit et que ses actes étaient purement dictatoriaux. Une protestation, rédigée dans les bureaux du *National* par M. Thiers, enregistra le fait et déclara que, le régime légal étant interrompu, celui de la force commençait. Cependant les journalistes qui se mirent à la tête de l'opposition purent croire que la force leur manquerait; le peuple fut lent à s'ébranler; les attroupements ne commencèrent que le 27, et le combat ne s'engagea réellement que le 28.

Il est vrai que les députés arrivés à Paris (1),

(1) Afin d'endormir les soupçons, la chancellerie avait fait adresser à tous les élus des lettres closes les convoquant en séance royale

s'étaient tenus à l'écart, et avaient encouragé la résistance des journalistes par leurs conseils plutôt que par leurs exemples. Dès que les ordonnances avaient été connues, les représentants de la presse libérale étaient allés demander une consultation à M. Dupin; celui-ci avait réuni quatre avocats et avait répondu : « La loi seule est en vigueur ; les ordonnances du 25 juillet n'ont pas pu l'abroger ni y déroger; ces ordonnances ne doivent pas être exécutées; *si j'étais journaliste, je résisterais* par tous les moyens de fait et de droit. » Mais comme M. Dupin n'était pas journaliste, il avait mis à la porte de son cabinet les délégués qui voulaient rédiger, séance tenante, une protestation conforme à ses conclusions, et le compromettre ensuite en lui demandant sa signature.

Les réunions de députés tenues chez MM. Casimir Périer, Laffitte, Bérard, Audry de Puyraveau, ne brillaient pas davantage par le courage et la décision ; chacun voulait être prêt à recueillir le profit de la bataille qui se livrait dans la rue; mais nul n'en voulait courir la responsabilité ni les périls; on ne faisait rien pour amener une conciliation entre le roi et le peuple; on ne faisait rien non plus pour régulariser la résistance et la rendre légale,

---

pour le 3 août; ces lettres avaient été remises à chaque membre le 25 juillet, la veille de la publication des ordonnances.

par le concours du pouvoir législatif. M. Guizot, qui fut acteur dans ces singulières séances, avoue que le nombre et l'ardeur des assistants variaient « selon les incidents de la journée et l'*aspect des chances* ».

C'est ainsi que, le 28 au matin, Paris s'étant hérissé de barricades, soixante-trois députés consentirent à laisser mettre leur nom au bas d'une protestation qui déclarait que les ordonnances étaient propres à compromettre la paix du présent et la sécurité de l'avenir, et qui affirmait timidement les droits de la Chambre dissoute. Bien que ce langage fût peu compromettant, en regard de celui de la presse, les soixante-trois signataires n'étaient plus que onze à la réunion du soir, car on avait appris que, dans la journée, le maréchal Marmont s'était emparé de plusieurs positions stratégiques importantes.

En revanche, on acquit le lendemain la certitude que les troupes royales avaient opéré un mouvement de retraite et que l'Hôtel-de-Ville était resté aux mains de l'insurrection. Les députés reprirent aussitôt confiance, se réunirent chez Laffitte, et s'emparèrent d'une portion du pouvoir qui commençait à échapper à Charles X. Il fut décidé qu'une commission *municipale* serait chargée de « veiller aux intérêts de tous ». Investie d'un mandat si large, cette commission ne pouvait manquer de se constituer en conseil de gouvernement. Elle fut

composée de MM. Laffitte, Casimir Périer, Lobau, de Schonen, Audry de Puyraveau et Mauguin. Elle alla prendre immédiatement possession de l'Hôtel-de-Ville, avec le général Lafayette qui avait déclaré aux membres de la Chambre que le vœu de ses concitoyens l'obligeait à se mettre à la tête de la garde nationale. Le 30 juillet, la révolution était déjà maîtresse de Paris sur tous les points. Le bruit se répandit que la Chambre des pairs avait entamé des négociations avec le roi retiré à Saint-Cloud, qu'elle avait obtenu le renvoi des ministres et le retrait des ordonnances. Les rédacteurs du *National*, redoutant que cette nouvelle ne vînt calmer les esprits et substituer un simple changement de politique à un changement de dynastie, firent placarder une affiche qui annonçait que le peuple français voulait donner la couronne au duc d'Orléans.

Les députés suivirent le mouvement; divisés d'opinion avant l'initiative de la presse, voulant les uns la régence, les autres la république, ils acceptèrent tous la monarchie proposée par le *National*; ils craignaient que si cette monarchie se faisait sans eux, elle ne se fît pas pour eux; et tandis que M. Thiers allait chercher à Neuilly, au nom des journalistes, l'adhésion du duc d'Orléans, M. Dupin remplissait une mission semblable, au nom des députés. Les deux délégués obtinrent le

même résultat de leur démarche. Le prince était allé se promener au Raincy ; sa femme et sa sœur firent chacune une réponse différente aux propositions qu'on leur apportait : « Le duc d'Orléans est un honnête homme, dit la première, il n'entreprendra rien contre le roi. » « Je connais l'amour de mon frère pour le pays, dit la seconde, et je pense qu'il fera tout ce qui dépendra de lui pour le sauver de l'anarchie. »

Il était clair que le duc d'Orléans ne savait quelle conduite tenir ; la situation était, en effet, pour lui, des plus délicates. Fidèle aux principes de 89, il réprouvait les efforts de Charles X pour faire reculer la société ; dévoué à la patrie pour laquelle il avait combattu au temps de sa jeunesse, il redoutait les conséquences d'une révolution abandonnée sans chef aux cupidités des partis et aux passions de la multitude ; homme d'honneur, il lui coûtait de paraître contribuer à la chute d'un roi qui était son parent. Il voulait au moins ne pas s'engager le premier et attendait, pour se prononcer, une résolution officielle du parlement. Les députés le comprirent ; des négociations s'engagèrent entre les deux Chambres, et l'on tomba d'accord sur la nécessité de conférer au duc d'Orléans le titre de lieutenant-général du royaume (1) ;

(1) Pour arrêter le texte de cette grave résolution, les députés



c'était la première marche du trône, mais en y mettant le pied, le duc pouvait laisser croire qu'il n'avait pas l'intention de monter plus haut. Instruit du vote des Chambres par un message de Laffitte, il quitta Neuilly, vers onze heures du soir et se rendit incognito au Palais-Royal. Dès le matin du 31, il fit informer les députés de sa présence et appela M. Dupin, auquel il dicta la proclamation suivante: « Habitants de Paris, les députés de la France, en ce moment réunis à Paris, m'ont exprimé le désir que je me rendisse dans cette capitale pour y exercer les fonctions de lieutenant-général du royaume. Je n'ai pas balancé à venir partager vos dangers, à me placer au milieu de votre héroïque population, et à faire tous mes efforts pour vous préserver des calamités de la guerre civile et de l'anarchie. En rentrant dans Paris, je portais avec orgueil les couleurs glorieuses que vous avez reprises, et que j'avais moi-même longtemps por-

s'étaient réunis dans la salle des séances du Palais-Bourbon; ils étaient environ soixante; trois des membres présents, MM. Villemain, Le Pelletier d'Aunay et Hély d'Hoissel refusèrent de signer la résolution qui fut votée dans les termes suivants : « La réunion des députés actuellement à Paris a pensé qu'il était urgent de prier S. A. R. monseigneur le duc d'Orléans de se rendre dans la capitale, pour y exercer les fonctions de lieutenant-général du royaume, et de lui exprimer le vœu de conserver les couleurs nationales. Elle a, de plus, senti la nécessité de s'occuper sans relâche d'assurer à la France, dans la prochaine session des Chambres, toutes les garanties indispensables pour la pleine et entière exécution de la charte. »

tées. Les Chambres vont se réunir; elles aviseront aux moyens d'assurer le règne des lois et le maintien des droits de la nation. La charte sera désormais une vérité. »

Cette déclaration excita l'enthousiasme de la Chambre ; elle ne fut pas accueillie de même par le peuple chez lequel une ardente proclamation de la commission municipale avait réveillé des espérances et des appétits que ne pouvait plus contenter la charte : « Vous aurez, lui avait dit la commission, vous aurez un gouvernement qui vous devra son origine; les vertus sont dans toutes les classes; toutes les classes ont les mêmes droits; ces droits sont assurés. »

Pour calmer l'agitation qui commençait à s'élever dans Paris, non plus contre l'ancien gouvernement, définitivement vaincu (1), mais contre le nouveau à peine installé, les députés furent obligés de rectifier et de compléter la déclaration du lieutenant-général; une adresse de la Chambre au peuple fut rédigée; elle plaçait le prince d'Orléans dans la dépendance et sous le contrôle de l'Assemblée ; « *Le duc d'Orléans respectera nos droits*, disaient

(1) Charles X s'était enfui de Saint-Cloud à Rambouillet, où deux jours après il signa son abdication en faveur du duc de Bordeaux et nomma le duc d'Orléans régent du royaume. Le 3 août, la Chambre des députés lui envoya quatre commissaires chargés de l'escorter jusqu'à Cherbourg et de l'embarquer pour l'exil, avec le duc de Bordeaux.

les députés, *car il tiendra de nous les siens ; nous nous assurerons par des lois toutes les garanties nécessaires* pour rendre la liberté forte et durable. »

Une autre satisfaction fut donnée à la commission municipale ; les ministres qu'elle s'était arrogé le droit de désigner furent tous acceptés à titre provisoire par le lieutenant-général. Malgré ces concessions, le parti de l'Hôtel-de-Ville, composé des républicains avoués et des bonapartistes timides, protestait contre l'autorité du duc d'Orléans. De nombreuses affiches placardées dans Paris réclamaient un appel direct au pays : « Le peuple, disait-on, n'a point été consulté pour le mode de gouvernement sous lequel il est appelé à vivre ; la Chambre des députés et la Chambre des pairs qui tenaient leurs pouvoirs du gouvernement de Charles X sont tombées avec lui, et n'ont pu, en conséquence, représenter la nation. »

Le lieutenant-général comprit qu'il était urgent d'opposer à ces revendications inquiétantes la force du fait accompli ; il convoqua les Chambres pour le 3 août, et, préludant déjà à son rôle de souverain, il fit lui-même l'ouverture de la session. Dans son discours, il essaya de ramener la révolution à son point de départ et rappela qu'elle s'était faite pour assurer le maintien de la Charte, « dont le nom,

dit-il, invoqué pendant le combat, l'était encore après la victoire ». Cette assertion n'était pas absolument exacte ; depuis que la chute de Charles X était devenue certaine, les espérances des vainqueurs se portaient au-delà de la charte, et la Chambre des députés crut agir prudemment en soumettant le pacte constitutionnel à une révision rapide qui, sans désarmer toutes les réclamations, devait faire taire au moins les plus bruyantes.

Le 6 août, après avoir vérifié ses pouvoirs et désigné ses candidats à la présidence — parmi lesquels le lieutenant-général choisit M. Casimir Périer — la Chambre reçut une proposition de M. Bérard tendant à modifier la charte. Elle la renvoya immédiatement à l'examen d'une commission de dix-huit membres ; M. Dupin fut nommé rapporteur et présenta son travail le soir même. Le lendemain 7 août, en une seule séance, la charte « fut purgée » suivant l'expression de M. Dupin.

Le préambule qui portait que la charte était concédée par le roi à ses sujets, fut supprimé « comme blessant la dignité nationale, en paraissant octroyer aux Français des droits qui leur appartiennent essentiellement ». La Chambre des pairs fut maintenue, mais on décida que le mode de nomination de ses membres serait modifié l'année suivante. La durée du mandat de la Chambre des députés fut

réduite à cinq ans ; l'âge de l'électorat fut fixé à vingt-cinq ans et celui de l'éligibilité à trente ans ; on laissa à des lois le soin de déterminer le chiffre du cens. La Chambre des députés entra en possession du droit de nommer son président. L'initiative des lois fut attribuée concurremment au roi et aux deux Chambres. Les séances de la Chambre des pairs furent rendues publiques comme celles de la Chambre des députés.

L'article 14, devenu désormais trop célèbre, fut complété. Le roi demeura chargé de faire « les ordonnances nécessaires pour l'exécution des lois, mais sans pouvoir jamais ni suspendre les lois elles-mêmes, ni dispenser de leur exécution ».

La censure fut abolie. Il fut stipulé que des lois ultérieures statueraient : sur l'application du jury aux délits de presse et aux délits politiques ; sur la réélection des députés promus à des fonctions publiques salariées ; sur l'application du système électif aux conseils généraux et municipaux ; sur les conditions de l'électorat et de l'éligibilité ; sur l'organisation des gardes nationales. L'inamovibilité de la magistrature fut maintenue, malgré les efforts de MM. de Brigode et Mauguin qui demandèrent que les magistrats cessassent leurs fonctions dans le délai de six mois, s'ils ne recevaient pas du gouvernement une nouvelle institution.

Une disposition particulière annula toutes les

nominations et créations de pairs faites sous le règne de Charles X.

La charte ainsi amendée fut « confiée au patriotisme et au courage des gardes nationales et de tous les citoyens français. »

Huit jours s'étaient écoulés depuis la défaite des troupes royales; Charles X était en route pour Cherbourg et avait déjà dépassé Dreux ; on avait pu se convaincre, par les nouvelles des départements, combien un gouvernement laisse peu de racines, quand il est tombé.

Après avoir entendu les inutiles protestations de quelques députés de la droite, la Chambre se décida à prononcer la déchéance des Bourbons et à introduire une dynastie nouvelle. Il fut déclaré par 219 votants contre 33 (sur 430 membres), 1° que le trône était vacant en fait et en droit; 2° que l'intérêt universel et pressant du peuple français appelait au trône S. A. R. Louis-Philippe d'Orléans, et ses descendants de mâle en mâle par ordre de primogéniture (1).

---

(1) La résolution relative à la vacance du trône était ainsi conçue : « La Chambre des députés, prenant en considération l'impérieuse nécessité qui résulte des événements des 26, 27, 28, 29 juillet dernier et jours suivants, et de la situation générale où la France s'est trouvée placée à la suite de la violation de la Charte constitutionnelle ; — considérant en outre que, par suite de cette violation et de la résistance héroïque des citoyens de Paris, S. M. Charles X, S. A. I. Louis-Antoine, dauphin, et tous les membres de la branche aînée de la maison royale sortent, en ce moment, du ter-

A l'heure où elle se produisait, la résolution de la Chambre des députés était imposée par les circonstances, et elle épargnait à la France les calamités de l'anarchie. Mais elle donnait au prince un titre incomplet dans lequel les partis relèveront sans effort de nombreux vices de droit. Les adversaires des d'Orléans ne cesseront de répéter que « l'intérêt universel et pressant » invoqué par la Chambre a été une présomption, et qu'aucun acte n'a transformé cette présomption en certitude; ils feront fermenter dans les masses la doctrine de l'appel au peuple et rappelleront que le choix du souverain n'a été ratifié ni directement par le vote des électeurs, ni indirectement par la convocation d'une assemblée constituante.

D'ailleurs en admettant que les Chambres de 1830 eussent une capacité légale suffisante pour contracter aux lieu et place du pays, on est obligé de reconnaître que les formes constitutionnelles ne furent pas observées. La loi adoptée par la Chambre basse ne fut pas régulièrement soumise à la sanction de la Chambre haute; elle fut portée au Palais-Royal avant d'avoir été votée au Luxembourg. Les pairs furent saisis d'une simple *expédition*, et, lorsqu'ils ouvrirent leur délibération, le duc

ritoire français; déclare que le trône est vacant en fait et en droit, et qu'il est indispensable d'y pourvoir. »

d'Orléans avait déjà accepté la charte avec la couronne ; ils rendirent néanmoins un acte d'*adhésion*, mais en ajoutant qu'ils ne pouvaient statuer sur l'article relatif à l'élimination des membres nommés par Charles X. Louis-Philippe ne s'arrêta pas à ces difficultés de procédure ; conseillé par M. Guizot, il estima qu'il pouvait commencer sa lourde tâche avec les deux Assemblées qui lui venaient des Bourbons, et, lorsqu'il eut prêté serment à la charte, le 9 août, il crut la révolution close.

Cependant elle durait toujours et troubla profondément les débuts de ce règne qu'elle devait agiter jusqu'à la fin. La dissolution de la Chambre élective et la modification ou même la suppression de la Chambre héréditaire devinrent son premier cri de ralliement. Elle avait des alliances au Palais-Bourbon et jusque dans les conseils des Tuileries (1). Le parti du mouvement était représenté par quatre ministres : MM. Bignon, le général Gérard, Dupont (de l'Eure) et Laffitte. Les deux derniers surtout étaient très-dévoués sinon aux idées répu-

---

(1) Le ministère, constitué le 11 août, était ainsi composé : Justice, Dupont (de l'Eure) ; affaires étrangères, Molé ; intérieur, Guizot ; finances, Baron Louis ; guerre, général Gérard ; marine, Sébastiani ; instruction publique, duc de Broglie. Il y avait en outre quatre ministres sans portefeuille : MM. Laffitte, Casimir Périer, Bignon et Dupin.

blicaines, du moins aux théories démocratiques; Dupont (de l'Eure) agissait par conviction et Laffitte par entraînement; l'un et l'autre voulaient organiser un gouvernement docile aux fluctuations de l'opinion publique; leurs faiblesses pour le peuple créaient dans le cabinet des embarras d'autant plus grands, qu'en face d'eux MM. de Broglie et Guizot s'efforçaient d'enrayer toute marche en avant et considéraient la Charte amendée comme le dernier terme des progrès politiques.

Au milieu de ces divisions, le roi et les Chambres furent saisis d'un grave problème à la solution duquel était intéressée la réputation de la nouvelle monarchie. Quatre ministres de Charles X, MM. de Polignac, de Peyronnet, de Chantelauze et de Guernon-Ranville, avaient été arrêtés pendant la révolution et se trouvaient détenus les uns à Tours, les autres à Saint-Lô. Avec l'ardeur de ressentiment qui est particulière aux foules, le peuple réclamait contre ces hommes une condamnation capitale; dans l'intérêt même des accusés, il était nécessaire de les soumettre à un jugement régulier. Sur la proposition de M. Eusèbe de Salverte, la Chambre des députés traduisit les ministres devant la Chambre des pairs, « comme coupables de trahison pour avoir changé arbitrairement et violemment les institutions du royaume; pour avoir attenté à la sûreté intérieure de l'Etat; pour avoir excité la guerre ci-

vile, en armant ou portant les citoyens à s'armer les uns contre les autres; crimes prévus par l'article 56 de la charte de 1814, et par les articles 91, 109, 110, 123 et 125 du code pénal ».

Le jour même où les ministres furent décrétés d'accusation, les droits de la pitié si longtemps méconnus en politique furent proclamés, et la Chambre prit en considération une proposition de M. Victor de Tracy relative à l'abolition de la peine de mort; dans ces termes généraux, la proposition ne pouvait aboutir, mais chacun voyait la pensée cachée sous son texte et savait que les députés avaient voulu déclarer ainsi leur vœu en faveur de la clémence. Le peuple ne s'y méprit pas; il accusa les pouvoirs publics de conspirer contre le châtiment mérité par les complices des ordonnances de juillet, et il attendit avec défiance les débats de la cour des pairs.

Pour traverser cette redoutable épreuve, il importait d'abandonner les errements de la restauration et de suivre une politique libérale. En quelques semaines, les Chambres effacèrent des lois les traces les plus visibles des passions de l'ancienne droite; le sacrilége cessa d'être un crime spécial; les régicides, bannis en 1816, furent rappelés et réintégrés dans la jouissance de tous leurs droits; la connaissance des délits de presse fut rendue au jury.

De son côté, le gouvernement fit rapidement disparaître les fonctionnaires des Bourbons, et, le 13 septembre le ministre de l'intérieur put communiquer aux députés une statistique éloquente des épurations faites : 76 préfets, 196 sous-préfets, 53 secrétaires généraux, 127 conseillers de préfecture, 74 procureurs généraux, avocats généraux et substituts, 20 conseillers d'état avaient été remplacés ; 65 officiers généraux sur 75 avaient été changés ; 39 régiments d'infanterie et 26 régiments de cavalerie avaient reçu des colonels nouveaux ; presque tous les ambassadeurs avaient été révoqués.

Toutes les avenues du scrutin étant ainsi occupées, Louis-Philippe pensa qu'aucun retour offensif des partisans de la dynastie déchue n'était à craindre et qu'il y avait urgence à compléter la Chambre basse. Après la révolution, de nombreux bancs étaient restés vides au Palais-Bourbon (1) ; cinquante-deux légitimistes avaient donné leur démission, les uns pour rester fidèles aux Bourbons, les autres pour attendre que les d'Orléans eussent besoin de conversions ; dix-huit élections avaient été annulées pour cause de fraude ou de violence ; enfin une loi promise par la charte avait été votée et avait soumis à la réélection tous les

(1) La Chambre des pairs était également mutilée ; elle n'avait plus que 189 membres au lieu de 364.

députés nommés fonctionnaires publics. Cent vingt-cinq colléges se trouvaient vacants; ils furent convoqués pour le 22 octobre et firent leur choix entre les deux politiques qui partageaient le ministère ; le scrutin donna la victoire à la gauche. MM. Guizot et de Broglie abandonnèrent leurs portefeuilles ; M. Laffitte, ministre des finances, fut nommé vice-président du conseil, avec Sébastiani, aux affaires étrangères, Montalivet à l'intérieur, le maréchal Soult à la guerre, d'Argout à la marine, Dupont (de l'Eure) à la justice, Mérilhou à l'instruction publique (2 novembre 1830).

Après avoir ainsi donné la marque qu'il voulait gouverner avec le pays non contre lui, le roi n'épargna aucune mesure de défense pour arracher les ministres de Charles X aux fureurs de la réaction populaire. La haute Chambre s'était constituée en cour de justice ; l'information s'achevait ; les débats allaient s'ouvrir ; chaque jour des groupes menaçants se formaient devant le Luxembourg : des séditions partielles éclataient sur divers points de la capitale. Ce sera l'éternel honneur de Louis-Philippe de ne s'être laissé surprendre, au milieu de ces périls, par aucune pensée de vengeance mesquine ou de faiblesse coupable ; tant que dura le procès, il veilla à garantir l'indépendance et la sécurité de la cour des pairs. Celle-ci, présidée par un homme habile autant que ferme, le baron



Pasquier, montra comment le respect de la justice peut élever des hommes politiques au-dessus des passions de parti ; les débats furent calmes, exempts de toute violence, absolument libres pour la défense, et lorsque la haute cour rendit son arrêt, le 21 décembre 1830, nul n'avait le droit de protester : les ministres furent condamnés à la prison perpétuelle et le prince de Polignac à la dégradation et à la mort civile.

La fin de ce procès supprimait une des plus graves difficultés du moment ; mais il en restait encore assez pour compromettre un gouvernement naissant. Le cabinet formé le 2 novembre n'était pas resté longtemps homogène ; MM. Laffitte et Dupont (de l'Eure), qui s'étaient montrés unis tant qu'ils avaient dû lutter contre MM. de Broglie et Guizot, s'étaient séparés après la victoire, M. Dupont (de l'Eure) passant à gauche, M. Laffitte restant au centre. On vit même, dans un vote sur le timbre des journaux, M. Dupont (de l'Eure) se lever en faveur de la réduction du droit, que M. Laffitte venait de déclarer repoussée par tout le cabinet. Le 27 décembre, M. Dupont (de l'Eure) fut obligé de donner sa démission (1).

(1) Il fut remplacé à la justice par M. Mérilhou ; l'instruction publique fut donnée à M. Barthe.

Les attaques des conservateurs guidés par M. Guizot continuèrent néanmoins à ébranler le conseil. Deux événements, l'un privé, l'autre public précipitèrent sa chute. Pressé de chasser les Bourbons, M. Laffitte avait fourni à la révolution beaucoup d'argent, et avait mis sa maison de banque en sérieux péril. Le ralentissement des affaires, suite inévitable d'une grande crise, ne lui permettait pas de réparer ses pertes ; il apercevait le vide dans sa caisse et se trouvait à la veille d'arrêter ses paiements. Grâce à l'intervention du chef de l'état, la Banque consentit à lui avancer des sommes assez considérables ; le Trésor lui procura quatre millions, enfin Louis-Philippe lui acheta une forêt au prix de dix millions. Conformément aux règles de la reconnaissance politique, M. Laffitte permit aux journaux de l'opposition de raconter que le roi avait profité des dettes contractées par sa maison dans l'intérêt public, pour lui imposer un marché onéreux. Cela était peu digne et tous les partis dans les Chambres, même ceux de gauche, convenaient qu'il était difficile de soutenir un ministère dirigé par un homme si notoirement compromis.

D'ailleurs Laffitte avait été pris, comme il l'avait dit lui-même, dans l'espoir que son nom donnerait confiance au parti du mouvement et faciliterait le maintien de l'ordre. Il n'avait pas réussi ; sa po-

pularité était insuffisante pour cela, si tant est que la popularité puisse jamais suffire à ramener la paix dans les rues. Laffitte n'avait ni prévoyance ni énergie; le 14 février 1831, il laissait l'émeute prendre prétexte d'un service funèbre, célébré par les légitimistes à la mémoire du duc de Berry, pour piller l'église Saint-Germain-l'Auxerrois et l'Archevêché. Des troubles éclatèrent en même temps à Lille, Dijon, Perpignan, Arles, Nîmes, Angoulême; des pétitions furent rédigées, dans les termes les plus violents, pour réclamer des élections générales : « En s'appuyant sur une Chambre sans pouvoirs et *objet de l'animadversion générale*, disait une de ces pétitions, le gouvernement a fait rejaillir sur lui *la haine et le mépris* dont cette Chambre est entourée. »

Les députés s'émurent de ces attaques; chaque jour, en se rendant à la salle de leurs séances, ils étaient obligés de traverser une foule qui les insultait et réclamait la dissolution. Comme tous les gens dont la situation est mauvaise, M. Laffitte n'était pas éloigné de croire qu'un grand mouvement électoral rétablirait ses affaires, et il n'essayait pas de réprimer la propagande dissolutionniste. Interpellé directement sur cette question à la Chambre des députés, il eut l'imprudence de laisser deviner ses espérances secrètes. La majorité, qui voulait garder encore quelque temps

son mandat, réclama du roi un autre cabinet.

Louis-Philippe tenait à Laffitte, qui lui permettait, par son insouciance, d'intervenir dans les délibérations du conseil et de gouverner en régnant. Il était d'autant moins disposé à le renvoyer qu'il n'avait pas le choix de son successeur, et se trouvait acculé devant M. Casimir Périer dont il estimait les talents, mais dont il aimait peu le caractère.

Casimir Périer avait fait toutes les campagnes des indépendants contre la restauration et s'était rompu au métier parlementaire. Libéral sans faiblesse, dévoué à l'ordre sans entêtement, précis dans ses projets et constant dans ses résolutions, financier habile et intègre, il réunissait les qualités nécessaires pour consolider ce sol mouvant que les révolutions laissent après elles. Il lui manquait toutefois, comme cela arrive souvent aux hommes de valeur, la modération dans la volonté ; impérieux et hautain, Casimir Périer écartait ceux qu'il aurait dû attirer et ne gardait pas toute sa force parce qu'il voulait trop la montrer. Louis-Philippe sentait bien qu'en le prenant il donnerait un maître aux affaires de l'Etat et n'aurait plus lui-même qu'une initiative restreinte ; mais il sentait aussi qu'en l'écartant il risquerait, suivant son expression, « d'avaler Dupont (de l'Eure) tout cru ». Le 13 mars 1831, Casimir Périer fut nommé président du con-

seil avec le portefeuille de l'intérieur ; autour de lui se groupèrent les collaborateurs qu'il avait choisis ; il n'était pas d'humeur à laisser ce soin à d'autres. Sébastiani garda les affaires étrangères, et Soult la guerre ; mais Barthe remplaça Mérilhou à la justice ; le baron Louis entra aux finances, son neveu l'amiral de Rigny à la marine, et Montalivet à l'instruction publique ; un ministère spécial du commerce et des travaux publics fut créé pour le comte d'Argout qui était le familier de Casimir Périer et lui servit en réalité de sous-secrétaire d'Etat (1).

A peine installé, le ministère fit sentir aux Chambres sa présence et son action. Les lois se traînaient au Palais-Bourbon, sans pouvoir atteindre un vote définitif ; le temps se passait en vaines querelles sur les conséquences de la bataille de juillet. Les membres du précédent cabinet s'étaient montrés le moins possible ; ils étaient trop absorbés par la politique pour intervenir dans les débats d'affaires, et ils n'avaient pas un plan de conduite assez

(1) « Dans les Chambres, M. Casimir Périer envoyait le comte d'Argout à la tribune ou l'en rappelait selon sa propre convenance, ne s'inquiétant ni de l'user à force de l'employer, ni de le blesser par la brusque explosion de son autorité. Je l'ai entendu s'écrier un jour, impatienté que M. d'Argout se mît en mouvement, mal à propos selon lui, pour prendre la parole : « ici d'Argout ! » et M. d'Argout revenait, non sans humeur, mais sans la montrer. » (Guizot, *Mémoires*, II, 181.)

net pour diriger les débats politiques. Avec Casimir Périer tout changea. Dès le 18 mars, le président du conseil saisit la Chambre de son programme qui se résumait en trois mots : « Lutte contre l'anarchie. » Derrière lui, les ministres de la guerre, des finances et de la justice montèrent à la tribune pour répéter la déclaration de leur chef. Le lendemain on se mit à la besogne.

Les finances de l'Etat étaient èn désarroi ; le Trésor se voyait menacé de suspendre ses payements. Laffitte n'avait pas osé réclamer aux députés les surtaxes nécessaires pour combler le déficit que creuse toujours la chute d'un gouvernement. C'est une faiblesse commune aux pouvoirs qui débutent de vouloir réduire les impôts au lieu de les augmenter ; on satisfait ainsi, aux dépens de l'avenir, les préjugés du peuple qui croit que les révolutions sont faites pour diminuer le poids du budget. Casimir Périer n'eut pas de ces complaisances ; il demanda et obtint, pour l'année 1831, une addition de 30 centimes à la contribution foncière et de 55 centimes aux patentes.

Deux lois sur la garde nationale et sur l'organisation municipale, depuis longtemps pendantes, furent achevées. Par la première on revint au principe contenu dans le décret du 29 septembre 1791 qui interdisait de concentrer aux mains d'un seul homme le commandement des gardes nationales, et le mi-

nistère échappa à la domination de Lafayette (1). La seconde loi rendit aux électeurs le droit de choisir les membres des conseils municipaux, mais la nomination des maires et adjoints fut attribuée au roi.

Cependant le désordre régnait dans la rue ; les grandes commotions politiques donnent aux citoyens beaucoup de goût pour l'oisiveté ; ceux qui ont pris l'habitude de descendre chaque matin sur la place publique pour apprendre des nouvelles et lire des affiches, persistent à y venir, même quand il n'y a plus ni nouvelles ni affiches. Depuis la chute de Charles X, des attroupements s'étaient établis en permanence sur tous les points de Paris : la place Vendôme était obstruée comme les faubourgs. « Les motifs les plus divers, sérieux ou frivoles, dit M. Guizot, un anniversaire révolutionnaire, un bruit de journaux, un arbre de la liberté à planter, suffisaient pour amasser et passionner la foule ; elle trouvait partout des points de réunion, des foyers d'irritation, des moyens de divertissement. » Une loi due à l'initiative de Ca-

(1) Lafayette s'était nommé chef des gardes nationales du royaume le 29 juillet 1830 ; il avait été confirmé dans ce titre par l'ordonnance du 6 août. Au mois de décembre, après l'adoption de l'article qui rétablissait le décret de 1791, il avait donné sa démission ; mais, jusqu'au vote définitif, la gauche avait essayé de glisser dans la loi une exception au profit du plus vieil acteur de la révolution.

simir Périer donna au gouvernement le moyen de chasser du pavé ces rassemblements dangereux. Malgré les réclamations de plusieurs membres de la gauche, de ceux surtout — comme l'a finement remarqué M. Dupin — sous l'administration desquels avait eu lieu le pillage de l'Archevêché, il fut décidé que les citoyens pris dans un attroupement encourraient des peines corporelles et pécuniaires, et qu'après trois sommations les agents de l'autorité pourraient employer la force contre l'attroupement (10 avril 1831.)

En même temps le ministère fit terminer une loi électorale qui avait été présentée sous M. Laffitte et sur laquelle l'accord avait été long à intervenir entre le Luxembourg et le Palais-Bourbon. Le privilége du double vote fut aboli ; chaque département fut divisé par la loi en un certain nombre de colléges qui nommèrent chacun un député ; il y eût dans toute la France 459 colléges. Le cens de l'électorat fut abaissé à 200 francs, celui de l'éligibilité à 500 francs. L'adjonction des capacités aurait été admise dans une assez large mesure, sans l'imprudence des libéraux ; par un esprit de prévention injuste contre la magistrature, la gauche demanda que les juges fussent retranchés de la liste des capacités proposée par la commission ; la droite y consentit et en profita ensuite pour faire prononcer l'exclusion des avocats et des avoués ; il ne resta

plus que les membres de l'Institut et les officiers jouissant d'une pension de retraite de douze cents francs; et encore on les soumit à l'obligation de payer un impôt de cent francs. Néanmoins, par l'abaissement du cens, par l'établissement du suffrage direct, par l'augmentation du nombre des députés, par diverses garanties données au secret des votes, la loi nouvelle réalisait un progrès important; malgré les protestations du parti avancé qui voulait que tout garde national fût électeur, elle plut à la bourgeoisie. Casimir Périer pensa que le vent était favorable; le 31 mai 1831, il fit dissoudre la Chambre basse; les colléges électoraux furent convoqués pour le 5 juillet.

La Chambre de 1830 avait suivi les événements plutôt qu'elle ne les avait dirigés; elle avait attendu que la sédition victorieuse eût annulé les ordonnances pour croire à la légalité de son propre mandat; elle avait attendu que les placards de la presse eussent désigné un roi pour appeler au trône le duc d'Orléans. Avec plus d'initiative et d'énergie, elle aurait peut-être sauvé les Bourbons, et, en faisant cela, elle n'aurait pas été infidèle à son mandat, car elle avait été nommée pour renverser un ministère, non pour détruire une dynastie; c'est après coup, et sous l'excitation des journaux, que le pays crut avoir besoin d'essayer une

monarchie nouvelle. Deux fois l'occasion s'offrit aux députés de concilier les droits du parlement avec ceux du souverain; deux fois elle fut dédaignée ; lorsque Charles X révoqua les ordonnances et renvoya les ministres, l'Assemblée passa outre ; lorsqu'il abdiqua en proclamant le duc de Bordeaux sous la régence du duc d'Orléans, l'Assemblée passa outre, et la France fut conduite à une révolution. Quelle qu'ait été la sagesse du prince qui a remplacé Charles X, la catastrophe de juillet est regrettable ; c'est une funeste habitude pour un peuple d'améliorer ses gouvernements en les brisant.

APPENDICE[1]

RÉSUMÉ DU DROIT ÉLECTORAL ET PARLEMENTAIRE

DE 1789 A 1831

Election des députés aux états-généraux.

La plus grave question qu'eût à résoudre le gouvernement de Louis XVI, en convoquant les états-généraux, était celle de savoir si le nombre des députés du tiers-état serait égal à celui des deux autres ordres réunis. M. Necker donna son avis au roi, dans un rapport en date du 27 décembre 1788. Après avoir rappelé, en faveur du tiers-état, « *ce bruit sourd de l'Europe entière qui favorisait confusément toutes les idées d'équité générale* », il résuma dans les termes sui-

(1) J'ai pensé qu'un résumé de la législation électorale et parlementaire formait le complément naturel d'une histoire des Assemblées politiques. J'ai donc groupé dans l'ordre chronologique les règles relatives à l'électorat, à l'éligibilité, aux attributions et aux délibérations des Chambres. Afin de présenter au lecteur une analyse plus claire et plus rapide, je me suis abstenu de reproduire intégralement le texte des lois, j'ai rapproché divers articles et combiné ensemble divers décrets. J'espère qu'en parcourant l'Appendice de chaque volume, on pourra suivre, sans fatigue, les transformations de notre droit parlementaire depuis 1789.

vants les raisons qui militaient pour ou contre la double représentation du tiers :

« On cite contre l'admission régulière du tiers-état dans un nombre égal aux deux premiers ordres réunis, l'exemple de 1614 et de plusieurs tenues d'états précédents ; les lettres de convocation portaient : un de chaque ordre.

» On représente que, si Votre Majesté se croyait en droit de changer cet ordre de choses, on ne saurait déterminer la mesure des altérations que le souverain pourrait apporter aux diverses parties constitutives des états-généraux. L'on ajoute qu'en ne ménageant pas les droits ou les prétentions des deux premiers ordres, l'on contrarie les anciens principes du gouvernement français, et l'on blesse en quelque manière l'esprit de la monarchie.

» On présume que le tiers-état, en mettant un grand intérêt à être égal en nombre aux députés des deux premiers ordres, annonce le dessein d'amener les états-généraux à délibérer en commun.

» On observe, dans un autre sens, que, si ce genre de délibération devenait convenable en certaines occasions, on rendrait plus incertain l'assentiment des deux premiers ordres à une pareille disposition, si le nombre des députés du tiers-état était égal à celui des deux premiers ordres.

» On demande ce qu'il faut de plus au tiers-état que l'abolition des priviléges pécuniaires, et l'on annonce cette abolition comme certaine, en citant le vœu formel à cet égard d'un grand nombre de notables dans la noblesse et dans le clergé.

» *On croit que le tiers-état, et alors on l'appelle le peuple, est souvent inconsidéré dans ses prétentions, et que la première une fois satisfaite, une suite d'autres demandes pourront se succéder, et nous approcher insensiblement de la démocratie.*

» On met trop d'importance, dit-on quelquefois, aux réclamations du tiers-état ; il est considérable en nombre ; mais, épars et distrait par diverses opérations lucratives, il ne prend aux questions politiques qu'un intérêt momentané ; *il a besoin d'être soutenu par des écrits, et il se lasse de la continuation des mêmes débats.* Les deux premiers ordres, comme toutes les associations dont l'étendue est circonscrite, sont, au contraire, sans cesse éveillés par l'intérêt habituel qui leur est propre ; ils ont le temps et la volonté de s'unir, et ils gagnent insensiblement des voix par l'effet de leur crédit et par l'ascendant de leur état dans le monde.

» Enfin, les deux premiers ordres connaissent mieux que le troisième la cour et ses orages ; et s'ils le voulaient, ils concerteraient avec plus de sûreté les démarches qui peuvent embarrasser le ministère, fatiguer sa constance, et rendre sa force impuissante.

» Je crois avoir indiqué les principales considérations qui peu-

vent favoriser auprès du roi les prétentions contraires à la demande du tiers-état ; je vais parcourir de même en abrégé celles qui doivent en être l'appui.

» On accuse le tiers-état de vouloir empiéter sur les deux premiers ordres, et *il ne demande qu'autant de représentants, autant de défenseurs pour les communes soumises à toutes les charges publiques, que pour le nombre circonscrit des citoyens qui jouissent de priviléges ou d'exceptions favorables.*

» Il resterait encore aux deux premiers ordres tout l'ascendant qui naît de la supériorité d'état et des diverses grâces dont ils sont les distributeurs, soit par leurs propres moyens, soit par leur crédit à la cour et près des ministres.... Au commencement du quatorzième siècle, Philippe-le-Bel, guidé par une vue simplement politique, a pu introduire le tiers-état dans les assemblées nationales ; Votre Majesté, à la fin du dix-huitième, déterminée seulement par un sentiment d'équité, n'aurait-elle pas le droit de satisfaire au vœu général des communes de son royaume, en leur accordant un petit nombre de représentants de plus qu'elles n'ont eu à la dernière tenue, époque loin de nous de près de deux siècles ?

» Cet intervalle a apporté de grands changements à toutes choses. Les richesses mobilières et les emprunts du gouvernement ont associé le tiers-état à la fortune publique ; les connaissances et les lumières sont devenues un patrimoine commun ; les préjugés se sont affaiblis ; un sentiment d'équité général a été noblement soutenu par les personnes qui avaient le plus à gagner au maintien rigoureux de toutes les distinctions. Partout les âmes se sont animées, les esprits se sont exhaussés, et c'est à un pareil essor que la nation doit en partie le renouvellement des états-généraux ; *il n'eût point eu lieu, ce renouvellement, si, depuis le prince jusqu'aux sujets, un respect absolu pour les derniers usages eût paru la seule loi*.... Il est une multitude d'affaires publiques dont le tiers-état seul a l'instruction, telles que les transactions du commerce intérieur et extérieur, l'état des manufactures, les moyens les plus propres à les encourager, le crédit public, l'intérêt et la circulation de l'argent, l'abus des perceptions et celui des priviléges.

» La cause du tiers-état aura toujours pour elle l'opinion publique, parce qu'une telle cause se trouve liée aux sentiments généreux, les seuls que l'on puisse avouer hautement ; elle sera constamment soutenue, et dans les conversations et dans les écrits, par les hommes animés et *capables d'entraîner ceux qui lisent ou qui écoutent.*

» On place encore ici une réflexion : la défaveur auprès des deux premiers ordres peut perdre facilement un ministre. Les mécontentements du troisième n'ont pas cette puissance, mais ils affai-

blissent quelquefois l'amour public pour la personne du souverain.

» Enfin, *le vœu du tiers-état, quand il est unanime, quand il est conforme aux principes généraux d'équité, s'appellera toujours le vœu national;* le temps le consacrera, le jugement de l'Europe l'encouragera, et le souverain ne peut que régler dans sa justice ou avancer dans sa sagesse ce que les circonstances et les opinions doivent amener d'elles-mêmes. »

Après cet exposé qui constitue une précieuse page d'histoire politique, M. Necker formula son avis, sans emphase ni réticences, en homme qu'animent une conviction forte et le sentiment d'une lourde responsabilité :

« Obligé maintenant de donner mon avis avec les autres ministres de Sa Majesté, je dirai *qu'en mon âme et conscience, et en fidèle serviteur de Votre Majesté*, je pense décidément *qu'elle peut et qu'elle doit* appeler aux états-généraux un nombre de députés du tiers-état égal en nombre aux députés des deux autres ordres réunis, non pour forcer, comme on paraît le craindre, la délibération par tête, mais pour satisfaire le vœu général et raisonnable de son royaume, dès que cela se peut sans nuire aux intérêts des deux autres ordres. »

Conformément à l'avis de M. Necker, le roi décida, le 27 décembre 1788, que le nombre des députés du tiers-état serait égal à celui des deux autres ordres réunis.

La procédure à suivre pour l'élection des députés aux états-généraux fut déterminée par un règlement du roi, en date du 24 janvier 1789 ; en tête de ce règlement se trouvait un préambule qui mérite de ne pas tomber dans l'oubli, car il prouve que le gouvernement de cette époque avait le souci de l'intérêt public, plus qu'on ne le croit vulgairement :

« Le roi, en adressant aux diverses provinces soumises à son obéissance, des lettres de convocation pour les états-généraux, a voulu que ses sujets fussent tous appelés à concourir aux élec-

tions des députés qui doivent former cette grande et solennelle assemblée ; Sa Majesté a désiré que des extrémités de son royaume et des habitations les moins connues, chacun fût assuré de faire parvenir jusqu'à elle ses vœux et ses réclamations : Sa Majesté ne peut souvent atteindre que par son amour à cette partie de ses peuples que l'étendue de son royaume et l'appareil du trône semblent éloigner d'elle, et qui, hors de la portée de ses regards, se fie néanmoins à la protection de sa justice et aux soins prévoyants de sa bonté. Sa Majesté a donc reconnu, avec une véritable satisfaction, qu'au moyen des assemblées graduelles ordonnées dans toute la France pour la représentation du tiers-état, elle aurait une sorte de communication avec tous les habitants de son royaume, et qu'elle se rapprocherait de leurs besoins et de leurs vœux d'une manière plus sûre et plus immédiate. Sa Majesté a tâché de remplir encore cet objet particulier de son inquiétude en appelant aux assemblées du clergé tous les bons et utiles pasteurs qui s'occupent de près et journellement de l'indigence et de l'assistance du peuple et qui connaissent plus intimement ses maux et ses appréhensions. Le roi a pris soin néanmoins que, dans aucun moment, les paroisses ne fussent privées de la présence de leurs curés ou d'un ecclésiastique capable de les remplacer ; et, dans ce but, Sa Majesté a permis aux curés qui n'ont point de vicaire, de donner leur suffrage par procuration.

Le roi appelle au droit d'être élus pour députés de la noblesse tous les membres de cet ordre indistinctement, propriétaires ou non propriétaires ; *c'est par leurs qualités personnelles, c'est par les vertus dont ils sont comptables envers leurs ancêtres*, qu'ils ont servi l'Etat dans tous les temps et qu'ils le serviront encore ; et *le plus estimable d'entre eux sera toujours celui qui méritera le mieux de les représenter.* »

La nation se trouvant divisée en trois classes, et tous les individus d'une même classe n'étant pas égaux devant la loi, le mode d'élection aux états-généraux fut très-compliqué ; le règlement du 24 janvier 1789 n'a pas moins de cinquante articles. Suivant la qualité des personnes, il y eut trois sortes de suffrages : le suffrage direct, le suffrage à deux degrés, le suffrage à trois degrés. Voici le résumé de cette organisation bizarre qui a donné naissance à l'une de nos plus grandes assemblées.

Les évêques, les abbés et généralement tous les ec-

clésiastiques *possédant bénéfice ou commanderie*, furent assignés à comparaître à l'assemblée générale du bailliage ou de la sénéchaussée.

Les chapitres séculiers d'hommes envoyèrent des députés à cette assemblée, à raison, savoir : de un chanoine pour dix chanoines, et de un ecclésiastique pour dix ecclésiastiques.

Les corps et communautés ecclésiastiques rentés. réguliers, *des deux sexes*, ainsi que les chapitres de filles, furent représentés à la même assemblée par un seul député pris dans l'ordre ecclésiastique séculier ou régulier.

Les séminaires, collèges et hôpitaux étant des établissements « à la conservation desquels tous les ordres avaient un égal intérêt, » ne furent pas admis à se faire représenter.

Les curés des paroisses, bourgs et communautés des campagnes, éloignés de plus de deux lieues de la ville où devait se tenir l'assemblée, ne purent y comparaître que par des procureurs pris dans l'ordre ecclésiastique, à moins qu'ils n'eussent dans leur cure un vicaire ou desservant résidant, en état de remplir leurs fonctions.

Dans les villes, les ecclésiastiques engagés dans les ordres, *qui ne possédaient pas de bénéfice*, nommèrent un député à raison de vingt ecclésiastiques présents.

Tous les autres ecclésiastiques engagés dans les ordres, qui ne résidaient pas dans les villes, furent tenus de se rendre en personne à l'assemblée, sans pouvoir se faire représenter par un procureur.

Les ecclésiastiques possédant des bénéfices ou des fiefs dans plusieurs bailliages ou sénéchaussées purent se faire représenter à l'assemblée de chacun de ces bailliages ou sénéchaussées ; mais dans la même assemblée, ils ne purent avoir qu'une voix, quel que fût le nombre de leurs bénéfices ou fiefs.

Tous les nobles *possédant fief* furent convoqués à l'assemblée; ils eurent le droit de se faire représenter par un procureur pris dans leur ordre. Les nobles *qui ne possédaient pas de fief* furent tenus de comparaître personnellement; ces derniers durent être âgés de vingt-cinq ans.

Les femmes possédant divisément, les filles et les veuves, ainsi que les mineurs jouissant de la noblesse, *pourvu que lesdites femmes, filles, veuves et mineurs possédassent des fiefs*, purent se faire représenter par des procureurs pris dans l'ordre de la noblesse.

Tous les habitants composant le tiers-état, nés français ou naturalisés, âgés de vingt-cinq ans, domiciliés et compris au rôle des impositions, furent tenus de s'assembler devant le juge du lieu de leur résidence, « à l'effet de rédiger le cahier de leurs plaintes et doléances, » et de nommer des députés chargés de le porter à l'assemblée du bailliage ou de la sénéchaussée.

Dans les villes, ils se réunirent par corporations; les corporations d'arts et métiers nommèrent un député à raison de cent individus présents et au-dessous; deux au-dessus de cent; trois au-dessus de deux cents et ainsi de suite; les corporations d'arts libéraux et celles des négociants et armateurs nommèrent deux députés à raison de cent individus et au-dessous, quatre au-dessus de cent, six au-dessus de deux cents et ainsi de suite. Les habitants qui n'appartenaient à aucune corporation s'assemblèrent à l'Hôtel-de-Ville et nommèrent deux députés à raison de cent électeurs présents, quatre au-dessus de cent et ainsi de suite.

Les paroisses et communautés de campagne nommèrent deux députés à raison deux cents feux, trois au-dessus de deux cents feux, etc.

Les députés du tiers-état, ainsi nommés, furent

convoqués, avant le jour indiqué pour l'assemblée générale, en assemblée préliminaire à l'effet de réduire leurs cahiers en un seul et de nommer le quart d'entre eux pour porter ledit cahier à l'assemblée générale, et pour concourir à l'élection des députés aux états-généraux.

Toutes les élections faites pour constituer l'assemblée générale du bailliage ou de la sénéchaussée, eurent lieu à haute voix.

Dans chaque bailliage ou sénéchaussée, une assemblée générale des trois ordres fut tenue sous la présidence du bailli ou sénéchal, ou de son lieutenant; tous les membres présents prêtèrent « serment de procéder fidèlement à la rédaction du cahier général et à la nomination des députés. » Les ecclésiastiques et les nobles se retirèrent ensuite pour délibérer séparément.

L'assemblée du clergé fut présidée par celui auquel l'ordre de la hiérarchie déférait cet honneur; celle de la noblesse fut présidée par le bailli ou le sénéchal; celle du tiers-état, par le lieutenant du bailli ou du sénéchal. Le clergé et la noblesse nommèrent leurs secrétaires; le greffier du bailliage fut imposé au tiers en qualité de secrétaire.

Chaque ordre rédigea ses cahiers et nomma ses députés séparément. L'élection eut lieu au scrutin secret.

Le nombre de députés à élire par chacun des trois ordres, fut déterminé par des règlements du roi (v. p. 15 *in fine*).

Proclamation électorale de Louis XVI.

Le préambule du règlement du 24 janvier 1789 se terminait par des conseils aux électeurs :

« Sa Majesté exhorte les électeurs à se rappeler que les hommes d'un esprit sage méritent la préférence, et que, par un heureux ac-

cord de la morale et de la politique, il est rare que, dans les affaires publiques et nationales, les plus honnêtes gens ne soient aussi les plus habiles. Sa Majesté est persuadée que la confiance due à une assemblée représentative de la nation entière empêchera qu'on ne donne aux députés aucune instruction propre à arrêter ou à troubler le cours des délibérations. Elle espère que tous ses sujets auront sans cesse devant leurs yeux, et comme présent à leur sentiment, le bien inappréciable que les états-généraux peuvent opérer, et qu'une si haute considération les détournera de se livrer prématurément à un esprit de défiance qui rend si facilement injuste, et qui empêcherait de faire servir à la gloire et à la prospérité de l'Etat la plus grande de toutes les forces, l'union des intérêts et des volontés. »

Attributions légales des états-généraux.

Les attributions légales des Etats-Généraux se trouvent définies dans la lettre de convocation adressée par Louis XVI aux gouverneurs des provinces, le 29 avril 1789 :

« Nous avons besoin, disait le roi, du concours de nos fidèles sujets pour nous aider à surmonter toutes les difficultés où nous nous trouvons relativement à l'état de nos finances, et pour établir suivant nos vœux, un ordre constant et invariable dans toutes les parties du gouvernement qui intéressent le bonheur de nos sujets et la prospérité de notre royaume. Ces grands motifs nous ont déterminés à convoquer l'assemblée des états de toutes les provinces de notre obéissance, tant pour nous conseiller et nous assister dans toutes les choses qui seront mises sous ses yeux, que pour nous faire connaître les souhaits et les doléances de nos peuples ; de manière que, par une mutuelle confiance et par un amour réciproque entre le souverain et ses sujets, il soit apporté le plus promptement possible un remède efficace aux maux de l'Etat, et que les abus de tout genre soient réformés et prévenus par de bons et solides moyens qui assurent la félicité publique, et qui rendent à nous particulièrement le calme et la tranquillité dont nous sommes privés depuis si longtemps... Les députés des états seront munis d'instructions et pouvoirs généraux suffisants pour proposer, remontrer, aviser et consentir tout ce qui peut concerner les besoins de l'Etat, la réforme des abus, l'établissement d'un ordre fixe et durable dans toutes les parties de l'administration, la prospérité générale de notre royaume, et le bien de tous et de chacun



de nos sujets, les assurant que, de notre part, ils trouveront toute bonne volonté et affection pour maintenir et faire exécuter tout ce qui aura été concerté entre nous et lesdits états, soit relativement aux impôts qu'ils auront consentis, soit pour l'établissement d'une règle constante dans toutes les parties de l'administration et de l'ordre public ; leur promettant de demander et d'écouter favorablement leurs avis sur tout ce qui peut intéresser le bien de nos peuples, et de pourvoir sur les doléances et propositions qu'ils auront faites, de telle manière que notre royaume, et tous nos sujets en particulier, ressentent pour toujours les effets salutaires qu'ils doivent se promettre d'une telle et si notable Assemblée. »

Attributions prises par l'assemblée du tiers-état.

La résolution votée le 20 juin 1789, dans la salle du Jeu-de-Paume, transforma l'assemblée du tiers-état en une assemblée constituante et souveraine ; elle était ainsi conçue :

« L'Assemblée nationale, considérant qu'appelée à fixer la constitution du royaume, opérer la régénération de l'ordre public, et maintenir les vrais principes de la monarchie, rien ne peut empêcher qu'elle ne continue ses délibérations dans quelque lieu qu'elle soit forcée de s'établir, et qu'enfin partout où ses membres sont réunis, là est l'Assemblée nationale ; — arrête que tous les membres de cette Assemblée prêteront, à l'instant, serment solennel de ne jamais se séparer, et de se rassembler partout où les circonstances l'exigeront, jusqu'à ce que la Constitution du royaume soit établie et affermie sur des fondements solides. »

Organisation intérieure de la constituante.

Le règlement de l'Assemblée constituante porte la date du 29 juillet 1789. Voici l'analyse de ses principales dispositions :

Il y a un président et six secrétaires.

Le président ne peut être nommé que pour quinze jours ; il n'est rééligible que quinze jours après. Il est nommé au scrutin dans les bureaux.

Les fonctions du président sont de maintenir l'ordre, de faire observer le règlement, d'accorder la parole, de poser les questions, d'annoncer le résultat des votes, de porter la parole au nom de l'assemblée. Le président n'a pas le droit de parler sur un débat, si ce n'est pour expliquer l'ordre ou le mode de procéder dans l'affaire en délibération ou pour ramener à la question ceux qui s'en écartent. Le président rappelle à l'ordre le membre qui s'en écarte ; s'il néglige de le faire, tout membre en a le droit.

Les secrétaires sont nommés dans les bureaux au scrutin de liste ; ils sont renouvelés par moitié tous les quinze jours ; ils ne peuvent faire partie d'aucun comité ; ils sont chargés de la rédaction du procès-verbal et de la préparation des listes nécessaires au renouvellement des bureaux.

Les bureaux sont renouvelés tous les mois, non par un tirage au sort, mais en prenant sur la liste alphabétique le premier nom, le trente et unième, le soixante et unième, etc.; le mois suivant on prend le premier nom, on le met avec le trente-deuxième, le soixante-quatrième, le cent seizième et ainsi de suite; en sorte qu'à chaque renouvellement, le second se trouve reculé d'un rang.

Il y a séance tous les jours de la semaine, excepté le dimanche, à partir de huit heures du matin ; la séance ne peut commencer s'il n'y a pas deux cents membres présents.

Chaque député a le droit de faire une motion ; les motions doivent être rédigées par écrit et déposées sur le bureau ; elles ne sont discutées que si elles sont appuyées par deux membres au moins ; sauf les cas d'urgence, la discussion ne peut s'ouvrir le jour même du dépôt. Les motions relatives à la constitution ou à la législation doivent être mises trois fois en délibération, à des jours différents.

Toutes les questions sont décidées à la majorité des suffrages.

Une question jugée, une loi rejetée dans une session, ne peuvent y être agitées de nouveau.

Chaque député a le droit de présenter une pétition. Les étrangers qui veulent parvenir auprès de l'Assemblée pour lui remettre une pétition sont introduits à la barre par un huissier.

Mode d'élection de l'Assemblée législative.

La Législative de 1791 a été la première assemblée élue d'après les principes du droit moderne. L'organisation féodale ayant disparu, la Constituante fut obligée de déterminer, sans précédents, les règles applicables à l'élection des députés; elle rédigea une longue instruction (8 janvier 1790), et rendit douze décrets qui portent la date des 8, 16, 24 et 28 janvier, 3 et 12 février, 30 mars, 23 avril, 2 et 28 mai, 30 juin et 14 août 1790. En outre, les bases de la représentation nationale, les conditions requises pour être électeur du premier ou du second degré furent posées dans la constitution du 14 septembre 1791 ; ces divers textes, combinés ensemble, forment le mécanisme suivant :

Le nombre des représentants au Corps législatif est de 745. Les représentants sont distribués entre les 83 départements, selon les trois proportions du territoire, de la population et de la contribution directe.

Des 745 représentants, 247 sont attachés au territoire ; chaque département en nomme trois, à l'exception du département de Paris qui n'en nomme qu'un. — 249 représentants sont attribués à la population. La masse totale de la population active du royaume est divisée en 249 parts, et chaque département nomme autant de députés qu'il a de parts de population — 249 représentants sont attachés à la contribution directe ; la somme totale de la contribution directe du royaume est de même divisée en 249 parts, et cha-

que département nomme autant de députés qu'il paye de parts de contributions.

Pour former l'Assemblée nationale législative, les citoyens actifs se réunissent tous les deux ans en assemblées primaires dans les villes et dans les cantons. Les assemblées primaires se forment de plein droit le second dimanche de mars, si elles n'ont pas été convoquées plus tôt par les fonctionnaires publics déterminés par la loi.

Les citoyens actifs ont seuls le droit de voter dans les assemblées primaires.

Les qualités nécessaires pour être citoyen actif sont : 1° d'être français ou naturalisé ; 2° d'être âgé de vingt-cinq ans ; 3° d'être domicilié de fait dans la ville ou le canton depuis un an au moins ; 4° de payer, dans un lieu quelconque du royaume, une contribution directe de la valeur locale de trois journées de travail (1) ; 5° de n'être point serviteur à gages ; 6° d'être inscrit dans la municipalité de son domicile, au rôle des gardes nationales ; 7° d'avoir prêté le serment civique ainsi conçu : « Je jure d'être fidèle à la nation, à la loi et au roi, et de maintenir de tout mon pouvoir la constitution du royaume décrétée par l'Assemblée nationale constituante aux années 1789, 1790 et 1791. »

Nul ne peut exercer les droits de citoyen actif dans plus d'un endroit, ni se faire représenter par un autre.

Les assemblées primaires nomment un électeur à raison de cent citoyens actifs présents ou non à l'assemblée, deux depuis 150 jusqu'à 250, et ainsi de suite (2).

Nul ne peut être nommé électeur, s'il n'est : ou propriétaire d'un bien évalué, sur les rôles des contributions, à un revenu égal à la valeur locale de deux cents journées de travail dans les villes au-dessus de 6,000 âmes, de cent cinquante journées de travail dans les villes au-dessous de 6,000 âmes et dans les campagnes ; ou bien locataire d'une habitation évaluée, suivant le chiffre de la population, à un revenu égal à la valeur de cent cinquante ou de cent journées de travail ; ou enfin, dans les campagnes, fermier de biens évalués à la valeur de quatre cents journées de travail.

Les électeurs nommés dans chaque département se réunissent pour élire le nombre de représentants dont la nomination est attribuée à leur département, et un nombre de suppléants égal au tiers de celui des représentants.

---

(1) La fixation du prix de la journée de travail ne pourrait excéder vingt sous. (Décret du 15 janvier 1790.)

(2) La population active de tout le royaume était évaluée, en 1791, à 4,298,360 citoyens.

Les assemblées électorales se forment de plein droit le dernier dimanche de mars, si elles n'ont pas été convoquées plus tôt.

Les représentants et les suppléants sont élus à la pluralité absolue des suffrages, et *ne peuvent être choisis que parmi les citoyens actifs du département*. Tous les citoyens actifs, quel que soit leur état, profession ou contribution, peuvent être élus représentants de la nation (1). Sont néanmoins obligés d'opter les ministres et les autres agents du pouvoir exécutif, révocables à volonté, et tous ceux qui, sous quelque dénomination que ce soit, sont attachés à des emplois de la maison militaire et civile du roi. L'exercice des fonctions judiciaires est incompatible avec celle de représentant.

Les membres de la Constituante sont déclarés inéligibles à l'Assemblée législative.

Les représentants nommés dans les départements ne sont pas les représentants d'un département, mais de la nation entière, et il ne peut leur être donné aucun mandat.

Les assemblées électorales ont le droit de vérifier les pouvoirs de ceux qui s'y présentent, et leurs décisions sont exécutées provisoirement, sauf le jugement du Corps législatif lors de la vérification des pouvoirs des députés. Dans aucun cas et sous aucun prétexte, le roi ni aucun des agents nommés par lui, ne peuvent prendre connaissance des questions relatives à la régularité des convocations, à la tenue des assemblées, à la forme des élections, ni aux droits politiques des citoyens.

L'Assemblée législative est nommée pour deux ans; le renouvellement est intégral et a lieu de plein droit.

---

(1) Le bruit s'était répandu dans les provinces que les ecclésiastiques et les anciens privilégiés n'avaient pas droit de suffrage, et les jacobins confirmaient ce bruit par leurs menaces et leurs efforts pour écarter du scrutin les prêtres et les nobles; le roi publia, le 8 mai 1790, une proclamation dans laquelle on lisait : « Sa Majesté, considérant que des égarements de cette nature, que des désordres si affligeants pour son cœur paternel, et si contraires à tous les principes, le sont spécialement à ceux de la Constitution, dans la formation des assemblées électives auxquelles tous les citoyens actifs peuvent et doivent assister pour y jouir librement de leurs droits ; et voulant veiller au maintien de la tranquillité publique, à la sûreté de ses sujets, et lever les obstacles qui contrarient l'exécution des dispositions fondamentales sur lesquelles doit reposer la prospérité nationale, elle a cru devoir manifester ses intentions, tant pour prévenir les peuples contre les illusions qui pourraient les égarer, que pour intimider ceux qui seraient tentés de se livrer à de pareils excès. — A ces causes, le roi fait savoir à tous et à chacun, que l'entrée et le droit de voter dans les assemblées primaires appartiennent essentiellement à tous les citoyens actifs, sans aucune exception, pourvu toutefois qu'ils aient rempli les conditions prescrites par les décrets de l'Assemblée nationale; qu'on ne peut les en exclure ni les en éloigner, sous quelque prétexte que ce soit, et moins encore par des menaces et des voies de fait. Veut Sa Majesté, que les excès de cette nature soient exemplairement punis et qu'à cet effet, les auteurs, fauteurs, complices et adhérents soient poursuivis, pour leur procès leur être fait et parfait suivant la rigueur des ordonnances. Invite Sa Majesté, tous ses fidèles sujets à seconder ses intentions paternelles, en concourant paisiblement et avec zèle à la formation des assemblées qui doivent assurer la tranquillité et le bonheur de la France. »

Attributions et prérogatives de l'Assemblée législative.

La révolution de 1789 ayant eu pour principal objet de garantir aux représentants du pays l'indépendance et l'autorité, la Constituante apporta le plus grand soin à définir les droits du Corps législatif.

Aux termes du chapitre III (1re section) de la constitution de 1791, le Corps législatif fut « *exclusivement* » chargé :

1° De proposer et de décréter les lois ; le roi pouvait seulement inviter le Corps législatif à prendre un objet en considération ;

2° De fixer les dépenses publiques (1) ;

3° D'établir les contributions publiques, d'en déterminer la nature, la quotité, la durée, le mode de perception ;

4° De faire la répartition de la contribution directe entre les départements du royaume, de surveiller l'emploi de tous les revenus publics, et de s'en faire rendre compte ;

5° De décréter la création ou la suppression des offices publics ;

6° De déterminer le titre, le poids, l'empreinte et la dénomination des monnaies ;

7° De permettre ou de défendre l'introduction des troupes étrangères sur le territoire français et des forces navales étrangères dans les ports du royaume ;

8° De statuer annuellement, après la proposition du roi, sur le nombre d'hommes et de vaisseaux dont les armées de terre et de mer seraient composées ; sur la solde et le nombre d'individus de chaque grade ; sur

(1) Les ministres étaient tenus de présenter, chaque année, au Corps législatif, à l'ouverture de la session, l'aperçu des dépenses à faire dans leur département et de rendre compte de l'emploi des crédits qui leur avaient été accordés.



les règles d'admission et d'avancement, les formes de l'enrôlement et du dégagement, la formation des équipages de mer; sur l'admission des troupes ou des forces navales étrangères au service de la France, et sur le traitement des troupes en cas de licenciement;

9° De statuer sur l'administration, et d'ordonner l'aliénation des domaines nationaux;

10° De poursuivre devant la haute-cour nationale la responsabilité des ministres et des agents principaux du pouvoir exécutif;

D'accuser et de poursuivre devant la même cour, les individus prévenus d'attentat et de complot contre la sûreté générale de l'Etat, ou contre la constitution;

11° D'établir les lois d'après lesquelles des marques d'honneur ou décorations purement personnelles seraient accordées aux citoyens ayant rendu des services;

12° De décerner les honneurs publics à la mémoire des grands hommes.

Le pouvoir législatif ne pouvait faire aucune loi qui portât atteinte et mit obstacle à l'exercice des droits naturels et civils garantis par la constitution.

La guerre ne pouvait être décidée que par un décret du Corps législatif, rendu sur la proposition formelle et nécessaire du roi, et sanctionné par lui. Dans le cas d'hostilités imminentes ou commencées, d'un allié à soutenir, ou d'un droit à conserver par la force des armes, le roi devait en donner, sans aucun délai, la notification au Corps législatif, et en faire connaître les motifs. Si le Corps législatif était en vacances, il devait être aussitôt convoqué. Si le Corps législatif décidait qu'il n'y avait pas lieu de faire la guerre, le roi était tenu de prendre sur le champ des mesures pour faire cesser ou prévenir toutes hostilités, les ministres demeurant responsables des délais. Si le Corps législatif estimait que les hostilités commencées

étaient une agression coupable de la part des ministres ou de quelque autre agent du pouvoir exécutif, l'auteur de l'agression devait être poursuivi criminellement. Pendant tout le cours de la guerre, le Corps législatif pouvait requérir le roi de négocier la paix, et le roi était tenu de déférer à cette réquisition. A l'instant où la guerre cessait, le Corps législatif fixait le délai dans lequel les troupes élevées au-dessus du pied de paix devaient être congédiées, et l'armée réduite à son état ordinaire.

Il appartenait au Corps législatif de ratifier les traités de paix, d'alliance et de commerce.

Les décrets du Corps législatif étaient présentés au roi qui pouvait leur refuser son consentement. Ce refus n'était que suspensif; lorsque trois législatures avaient successivement présenté le même décret dans les mêmes termes, le roi était censé avoir donné la sanction. Le roi était tenu d'exprimer son consentement ou son refus sur chaque décret dans les deux mois de la présentation.

Etaient exécutés comme lois, sans être sujets à la sanction, les actes du Corps législatif concernant :

L'établissement, la prorogation et la perception des contributions publiques (excepté dans le cas où des peines corporelles étaient prononcées) ;

La responsabilité des ministres et leur mise en accusation ;

La constitution du Corps législatif en assemblée délibérante ;

La police intérieure du corps ;

La vérification des pouvoirs ;

La convocation des assemblées primaires en retard ;

L'exercice de la police constitutionnelle sur les administrateurs et sur les officiers municipaux.

Le Corps législatif était permanent.

Il pouvait s'ajourner; lorsqu'il voulait s'ajourner

au-delà de quinze jours, il devait prévenir le roi par une députation. Si le roi trouvait important au bien de l'Etat que l'ajournement n'eût pas lieu, il pouvait envoyer un message sur lequel le Corps législatif était tenu de délibérer.

Les ministres avaient entrée au Corps législatif; ils ne pouvaient être choisis parmi ses membres.

Le pouvoir exécutif ne pouvait faire passer ou séjourner aucun corps de troupes de ligne, dans la distance de trente mille toises du Corps législatif, excepté sur sa réquisition ou avec son autorisation.

Le roi ne pouvait dissoudre le Corps législatif.

Les députés étaient inviolables; ils ne pouvaient être recherchés, accusés ni jugés en aucun temps pour ce qu'ils avaient dit, écrit ou fait dans l'exercice de leurs fonctions de représentants.

Ils pouvaient, pour faits criminels, être saisis en flagrant délit, ou en vertu d'un mandat d'arrêt; mais il devait en être donné avis, sans délai, au corps législatif; et la poursuite ne pouvait être continuée qu'après que le Corps législatif avait décidé qu'il y avait lieu à accusation.

Organisation intérieure de l'Assemblée législative.

La Constitution de 1791 détermina de la manière suivante le mode de votation des lois :

Les délibérations du Corps législatif sont publiques. Le Corps législatif peut cependant se former en *comité général* (comité secret); cinquante membres ont le droit de l'exiger. Pendant la durée du comité général, les assistants se retirent, le fauteuil du président reste vacant, l'ordre est maintenu par le vice-président.

Le Corps législatif ne peut délibérer, si la séance n'est pas composée de deux cents membres au moins, et aucun décret n'est formé que par la pluralité absolue des suffrages.

Les projets de loi sont soumis à trois lectures; il doit y avoir un intervalle de huit jours au moins entre chaque lecture.

Un projet de loi rejeté après la troisième lecture ne peut être représenté dans la même session.

Le préambule de tout décret définitif doit énoncer les dates des trois lectures; le roi doit refuser sa sanction à tout décret dont le préambule n'atteste pas l'observation des formes prévues par la constitution. Si quelqu'un de ces décrets se trouve sanctionné. les ministres ne peuvent ni le sceller ni le promulguer, et *leur responsabilité, à cet égard, dure six années.*

Par une délibération préalable, le Corps législatif peut déclarer l'urgence d'un décret; dans ce cas la formalité des trois lectures est supprimée.

Le Corps législatif a le droit de police dans le lieu de ses séances et dans l'enceinte extérieure qu'il a déterminée.

Il a le droit de discipline sur ses membres; mais il ne peut prononcer de punition plus forte que la censure, les arrêts pour huit jours, ou la prison pour trois jours.

Il a le droit de disposer, pour sa sûreté et pour le maintien du respect qui lui est dû, des forces qui, de son consentement, sont établies dans la ville où il tient ses séances.

L'Assemblée législative appliqua provisoirement à ses travaux le règlement de la Constituante. Le 13 octobre 1791, elle créa les sept comités suivants :

1° Comité de liquidation;

2° Comité d'examen des comptes, chargé de vérifier les comptes sur registres rendus depuis le 1er mai 1789 jusqu'au 1er septembre 1791, afin de constater l'emploi des fonds et la légitimité des dépenses;

3° Comité des assignats et des monnaies, chargé de préparer les lois et les mesures nécessaires pour assurer la fabrication des assignats et des monnaies, de surveiller l'émission des assignats et d'assister à leur brûlement;

4° Comité des dépenses publiques pour 1792;

5° Comité des revenus publics;

6° Comité de trésorerie nationale, chargé de surveiller le trésor public et de préparer les lois nécessaires pour achever l'organisation complète de cette partie de l'administration;

7° Comité de vérification de la dette publique, « chargé de former un état exact du montant des engagements contractés, au nom de la nation, par l'Assemblée constituante, et des moyens par lesquels ils peuvent être acquittés; d'établir une balance qui puisse faire connaître la situation de la fortune publique et de régler de la manière la plus utile au crédit national l'acquittement des engagements contractés et l'usage des ressources ».

Le 14 octobre, la Législative créa onze comités nouveaux : d'agriculture et des communications intérieures; du commerce, des arts et manufactures; des matières féodales; des lois et règlements militaires; des lois et règlements de la marine; des domaines; des questions et matières diplomatiques; des lois et règlements relatifs aux colonies; des secours publics; de l'instruction publique; des pétitions.

Les comités étaient élus dans les bureaux, au scrutin de liste et à la majorité relative. Nul ne pouvait être nommé à la fois membre de deux comités.

Les comités ne pouvaient recevoir directement ni mémoires, ni adresses, ni pétitions; ils n'étaient saisis que des pièces que l'Assemblée jugeait à propos de leur renvoyer.

Les séances des comités étaient publiques pour tous les membres de l'Assemblée.

La Législative arrêta son règlement le 18 octobre 1791; elle y inséra la plupart des dispositions adoptées par la Constituante. Le souvenir des séances tumultueuses fit introduire les deux articles suivants :

« Dorénavant aucun membre ne se placera ni derrière le président, ni sur les marches du bureau, ni sur les tabourets destinés aux huissiers.

» La tribune ne sera occupée que par l'opinant. Aucun des membres de l'Assemblée, et *surtout ceux placés sur les bancs voisins de la tribune*, ne pourront lui adresser la parole. »

La constitution ayant décidé que les ministres auraient entrée dans l'Assemblée, on voulut prévenir l'abus des interpellations qui arrêtent la marche des affaires, et l'on adopta un article ainsi conçu :

« Lorsque les ministres seront dans l'Assemblée, aucun autre membre que le président ne pourra leur faire, *en aucun cas*, d'interpellation directe ; mais les éclaircissements désirés par les différents membres seront proposés au président qui consultera d'abord l'Assemblée, pour savoir si elle veut que le ministre réponde. »

L'ouverture de la séance fut fixée à neuf heures du matin.

Le 1er février 1792, l'Assemblée vota un décret pour accélérer les nombreux travaux de ses comités. Une commission spéciale de douze membres, n'appartenant à aucun comité, fut chargée de dresser « un tableau trimestre, un tableau hebdomadaire et un tableau journalier ou ordre du jour ».

Le tableau trimestre comprenait la liste des travaux fournie par chaque comité. Le tableau hebdomadaire comprenait les objets qui devaient être discutés pendant la semaine; il était imprimé et distribué tous les dimanches. « Le tableau journalier, ou ordre du jour, était divisé en deux parties : la première, pour les affaires d'expédition, jusqu'à midi ; la seconde, depuis midi, pour les travaux fixes. » Il était affiché.

Il fut décidé que *les rapports des objets ajournés seraient toujours prêts au jour marqué, sinon il serait loisible à tout membre de présenter son travail*, sauf le droit du rapporteur d'être entendu dans la suite de la discussion.

Le 7 mars 1792, l'Assemblée décréta que les séances du matin ne pourraient durer moins de cinq heures et que, jusqu'à l'épuisement des projets arriérés, il y aurait *trois séances du soir*, le mardi, le jeudi et le samedi.

Mode d'élection de la Convention nationale.

L'Assemblée législative convoqua la Convention en face de l'émeute victorieuse ; non-seulement elle n'eut pas le courage de maintenir les règles électorales établies dans la constitution, mais en les modifiant elle tint un langage indigne de la loi ; le décret du 12 août 1792, relatif « au prompt rassemblement de la Convention nationale », est ainsi conçu :

« L'Assemblée nationale, *considérant qu'elle n'a pas le droit de soumettre à des règles impératives l'exercice de la souveraineté dans la formation d'une Convention nationale*, et que cependant il importe au salut public que les assemblées primaires et électorales se forment en même temps, agissent avec uniformité, et que la Convention nationale soit promptement rassemblée, *invite les citoyens*, au nom de la liberté, de l'égalité et de la patrie, à se conformer aux règles suivantes :

» Les assemblées primaires nommeront le même nombre d'électeurs qu'elles ont nommé dans les dernières élections.

» La distinction des Français en citoyens actifs et non actifs sera supprimée ; pour être admis à voter, il suffira d'être Français, âgé de vingt et un ans, domicilié depuis un an, vivant de son revenu ou du produit de son travail, et n'étant pas en état de domesticité.

» Les conditions d'éligibilité exigées pour les électeurs ou pour les représentants n'étant point applicables à une Convention nationale, il suffira pour être éligible, comme député ou comme électeur, d'être âgé de vingt-cinq ans et de réunir les conditions exigées par l'article précédent.

» Chaque département nommera le nombre de députés et de suppléants qu'il a nommé pour la législature actuelle (1).

» Les assemblées primaires sont invitées à revêtir leurs représentants d'une confiance illimitée.

» Le choix des assemblées primaires et des assemblées électo-

(1) Un décret ultérieur, du 22 août 1792, attribua des députés aux colonies dans la proportion suivante : la partie française de l'île Saint-Domingue nomma 18 députés ; la Guadeloupe, 4 ; la Martinique, 3 ; Sainte-Lucie, 1 ; Tabago, 1 ; Cayenne, 1 ; La Guyane, 1 ; l'île Bourbon, 2 ; l'île de France, 2 ; les établissements français de l'Inde, 2.

Tous les citoyens libres, de quelque état, condition ou couleur qu'ils fussent, domiciliés depuis un an dans la colonie, à l'exception de ceux qui étaient en état de domesticité, furent appelés à concourir à l'élection des députés.

rales pourra se porter sur tout citoyen réunissant les conditions ci-dessus rappelées, *quelles que soient les fonctions publiques qu'il exerce.*

» L'Assemblée nationale, après avoir *indiqué* aux citoyens français les règles auxquelles elle a cru devoir les *inviter* à se conformer, considérant que les circonstances et la justice sollicitent également une indemnité en faveur des électeurs, décrète que les électeurs qui seront obligés de s'éloigner de leur domicile, recevront vingt sous par lieue et trois livres par jour de séjour. »

Organisation intérieure de la Convention nationale.

Le règlement de la Convention, adopté le 28 septembre 1792, diffère peu des deux précédents. L'ouverture des séances resta fixée à neuf heures du matin ; la durée minimum fut portée à six heures. L'art. 2 du chapitre relatif à l'ordre de la salle était ainsi conçu : « Dans le cas où, avant la levée de la séance, l'Assemblée se trouverait réduite à moins de deux cents membres, si l'appel nominal est réclamé par un seul, le président y fera procéder sur-le-champ. »

Les séances du dimanche furent particulièrement consacrées à entendre les députations et les pétitions à la barre.

« La Convention nationale, disait le règlement, comptable de tous ses moments à la nation entière, ne peut permettre à aucune troupe particulière de citoyens armés ou non armés, de défiler dans la salle de ses séances ; mais suivant les circonstances, elle enverra des commissaires pour recevoir leurs *hommages* au nom des représentants du peuple. La Convention nationale ne recevra désormais aucune députation *qui n'aurait pour objet que de lui adresser des compliments et des félicitations ;* mais toutes les adresses de ce genre seront annoncées par les secrétaires. »

Les individus placés dans les tribunes devaient « avoir soin de garder le silence nécessaire à la tranquillité des délibérations, et de porter aux représen-



tants du souverain le respect dû à leurs fonctions. » La Convention nationale comptait à cet égard sur le patriotisme et la sagesse des citoyens : « Elle leur rappelait qu'ils ne pouvaient honorer leurs représentants sans s'honorer eux-mêmes. »

A peine réunie, la Convention nomma le même nombre de comités que la Législative; les attributions de ces comités furent promptement absorbées par la terrible initiative du comité de salut public; organisé pour un mois par le décret du 7 avril 1793, le comité de salut public fut maintenu en fonctions, par des décrets ultérieurs, jusqu'à l'époque de la chute de Robespierre. Le 7 fructidor an II (3 septembre 1794) la Convention réorganisa tous ses comités, délimita leurs pouvoirs et les soumit à un renouvellement mensuel.

Election du conseil des Anciens et du conseil des Cinq-Cents.

La constitution du 5 fructidor an III (22 août 1795) rétablit pour l'électorat et l'éligibilité une partie des règles posées dans la constitution de 1791.

Tout homme né et résidant en France, qui, âgé de vingt et un ans accomplis, s'était fait inscrire sur le registre civique de son canton, qui était domicilié depuis un an sur le territoire de la République, et *qui payait une contribution directe*, foncière ou personnelle, fut déclaré citoyen français. Les Français qui avaient fait une ou plusieurs campagnes pour l'établissement de la République furent citoyens, sans aucune condition de contribution.

Les assemblées primaires se composèrent des citoyens domiciliés dans le même canton. Chaque assemblée primaire nomma un électeur à raison de 200 citoyens jusqu'à 300; deux depuis 301 jusqu'à 500,

trois depuis 501 jusqu'à 700; quatre depuis 701 jusqu'à 900.

Les conditions requises pour être électeur furent copiées dans la constitution de 1791.

Les assemblées électorales furent chargées de nommer les membres du conseil des Anciens et ceux du conseil des Cinq-Cents.

Le nombre de députés à élire par chaque département fut fixé d'après la population.

Le conseil des Cinq-Cents fut fixé à ce nombre.

Le conseil des Anciens fut composé de 250 membres.

Pour être élu membre du conseil des Cinq-Cents, il fallait être âgé de trente ans accomplis, et être domicilié depuis dix ans sur le territoire de la République (1).

Pour être élu membre du conseil des Anciens, il fallait être âgé de quarante ans accomplis, être marié ou veuf et domicilié depuis quinze ans sur le territoire de la République.

Pour l'élection des députés, les assemblées primaires s'assemblaient de plein droit le 1er germinal de chaque année, et les assemblées électorales le 20 germinal.

Les deux conseils étaient renouvelés tous les ans par tiers.

Les membres nouvellement élus pour l'un et pour l'autre conseils, se réunissaient le 1er prairial de chaque année.

Le 5 fructidor an III (22 août 1795), la Convention décréta que les assemblées électorales ne pourraient prendre moins de deux tiers de ses membres pour

---

(1) Par une disposition transitoire, il fut décidé que, jusqu'en l'an VII, l'âge de vingt-cinq ans suffirait pour être éligible.

former le Corps législatif (1). Afin d'assurer l'exécution de cette disposition, assez mal accueillie par le pays, la Convention rendit, le 13 fructidor, la loi suivante :

« Les prochaines assemblées électorales nommeront d'abord les deux tiers des membres que chacune d'elles doit fournir au Corps législatif, et les choisiront, soit dans la députation actuelle de leur département, soit parmi tous les autres membres de la Convention.

» Chaque assemblée électorale, indépendamment des deux tiers qu'elle doit nommer d'abord, formera une liste supplémentaire triple de la première, et composée de membres également pris sur la totalité de la Convention.

» L'élection du dernier tiers, qui sera pris, soit dans la Convention, soit en dehors, ne pourra se faire qu'après avoir achevé celles qui sont prescrites par les paragraphes précédents.

» En cas d'insuffisance du résultat des scrutins de toutes les assemblées électorales pour la réélection des cinq cents membres de la Convention, ce nombre sera complété par ceux qui auront été réélus dans son sein pour composer les deux tiers du Corps législatif. »

La prévision était juste; lorsque les assemblées électorales eurent terminé leurs opérations, il manquait une centaine de membres; les conventionnels réélus les nommèrent conformément à la procédure indiquée dans la loi du 30 vendémiaire an II :

Tous les membres de la Convention réélus au Corps législatif, soit sur les listes principales, soit sur les listes supplémentaires, se firent inscrire au comité des décrets. Le comité fit imprimer et distribuer à chaque représentant la liste des inscrits, disposée par ordre alphabétique et intitulée : liste des électeurs.

Il fut également distribué à chaque membre trois exemplaires d'une liste des éligibles, laquelle contenait les noms de tous les membres de la Convention non compris dans la liste des électeurs.

Chaque électeur désignait par le signe —, sur une liste des éligibles, ceux qu'il avait l'intention de réélire. Pour connaître le

(1) La loi par laquelle cette décision fut prise est intitulée : *Loi sur les moyens de terminer la révolution.*

nombre des noms à indiquer par ce signe, on retrancha du nombre de cinq cents, celui des membres portés sur la liste des électeurs, et de plus celui des députés de la Corse et des colonies, qui, d'après une loi du 1er vendémiaire, demeuraient membres du Corps législatif.

Le 4 brumaire an IV, à huit heures du matin, la Convention se réunit en assemblée électorale, sous la présidence du doyen d'âge; les membres portés sur la liste des électeurs furent seuls admis à la séance.

La liste alphabétique des électeurs fut partagée en dix séries, et il fut placé sur le bureau du président, dix urnes.

On fit un appel nominal de chaque série; les membres composant la première série déposèrent dans la première urne leurs listes d'éligibles, les membres composant la seconde déposèrent leurs listes dans la deuxième, et ainsi de suite.

Le dépouillement des scrutins fut fait, pour chaque urne, par les trois plus âgés de chaque série. Le dépouillement eut lieu à haute voix. Aux deux premiers tours de scrutin, la majorité absolue fut exigée; au troisième tour la majorité relative suffit.

Attributions et prérogatives des Anciens et des Cinq-Cents.

Aux termes de la constitution de l'an III, le Corps législatif était permanent; il pouvait néanmoins s'ajourner.

En aucun cas, les deux conseils ne pouvaient se réunir dans une même salle.

La proposition des lois appartenait exclusivement au conseil des Cinq-Cents.

Il appartenait exclusivement au conseil des Anciens d'approuver ou de rejeter les résolutions du conseil des Cinq-Cents.

Un projet rejeté ne pouvait être représenté par le conseil des Cinq-Cents qu'après une année révolue. Le conseil des Cinq-Cents pouvait néanmoins présenter, à quelque époque que ce fût, un projet de loi contenant des articles qui faisaient partie d'un projet rejeté.

On reconnait dans ces dispositions la trace de l'expérience si chèrement acquise par les conventionnels; le règlement imposé aux deux conseils par le décret de la Convention, du 28 fructidor an III, prouve, lui aussi, combien les membres de la première assemblée de la république redoutaient le retour du passé. Le deuxième chapitre de ce règlement est consacré tout entier à établir des précautions minutieuses pour mettre les représentants à l'abri des coups de majorité ; en voici le texte :

« Dans la salle des délibérations de chacun des conseils, les siéges seront distribués par séries numériques, et chacun d'eux sera numéroté dans la série.

» Il régnera au-dessus du rang le moins élevé des siéges une balustrade qui formera autour du bureau une enceinte parfaitement libre.

» Il sera posé, tous les mois, à la porte d'entrée de la salle de chacun des conseils, un vase qui contiendra un nombre de numéros égal à celui des siéges contenus dans la salle.

» Chaque membre, en entrant, tirera du vase un bulletin qui portera le numéro de l'un des siéges et celui de la série dans laquelle il est placé. *Il ne pourra en aucun cas, et sous aucun prétexte, occuper pendant le mois, un autre siége que celui qui lui sera échu.*

» Deux commis-secrétaires, placés auprès du vase ci-dessus mentionné, inscriront le nom de chaque membre au moment où il devra tirer son bulletin, et aussitôt ils porteront à la suite de son nom le numéro du siége et celui de la série qui lui seront échus.

» A la fin de la séance, ils feront le relevé des noms de tous les membres du conseil, qui, ne s'étant pas rendus à la séance, n'ont pas pris de numéros. Il sera formé une liste de ces noms.

» A l'ouverture de la séance du lendemain, un des secrétaires fera l'appel successif de ces noms; et, après l'appel de chacun d'eux, le président tirera un des numéros restés dans l'urne d'après l'opération de la veille.

» Ce numéro sera inscrit à côté du nom pour lequel il aura été tiré. Le résultat général sera affiché sur-le-champ à la porte d'en-

---

chaque lecture avait été porté à dix jours pour les Cinq-Cents, et à cinq jours pour les Anciens. En réalité, la plupart des décrets rendus par les conseils ont été votés d'urgence.

trée de la salle, afin que chacun des membres absents la veille prenne le siége que le sort lui a assigné. »

Organisation électorale de l'an VIII.

Tout homme né et résidant en France, qui, âgé de vingt et un ans, s'est fait inscrire sur le registre civique de son arrondissement communal, et qui est domicilié depuis un an sur le territoire de la république, est citoyen français.

L'exercice des droits de citoyen français est suspendu par l'état de débiteur failli ou de domestique à gages, par l'état d'interdiction judiciaire, d'accusation ou de contumace.

Pour exercer les droits de citoyen dans un arrondissement communal, il faut y avoir acquis domicile par une année de résidence, et ne l'avoir pas perdu par une année d'absence.

Les citoyens de chaque arrondissement communal désignent ceux d'entre eux qu'ils croient les plus propres à gérer les affaires publiques. Il en résulte une liste de confiance, contenant un nombre de noms égal au dixième du nombre des citoyens ayant droit d'y coopérer. C'est dans cette première liste communale que doivent être pris les fonctionnaires publics de l'arrondissement.

Les citoyens compris dans les listes communales d'un département, désignent également un dixième d'entre eux. Il en résulte une seconde liste dans laquelle doivent être pris les fonctionnaires publics du département.

Les citoyens portés dans la liste départementale désignent pareillement un dixième d'entre eux ; il en résulte une troisième liste qui comprend les citoyens de ce département éligibles aux fonctions publiques nationales.

Les citoyens ayant droit de coopérer à la formation de l'une de ces trois listes, sont appelés tous les trois ans à pourvoir au remplacement des inscrits décédés. *Ils peuvent,* en même temps, retirer de la liste les inscrits qu'ils ne jugent pas à propos d'y maintenir, et les remplacer par d'autres citoyens dans lesquels ils ont une plus grande confiance. Nul n'est retiré d'une liste que par les votes de la majorité absolue des citoyens ayant droit de coopérer à sa formation. On n'est point retiré d'une liste d'éligibles par cela seul qu'on n'est pas maintenu sur une autre liste d'un degré inférieur ou supérieur.

La constitution de l'an VIII créait trois Assemblées: un Sénat conservateur, un Tribunat et un Corps législatif. Pour la première formation du Sénat, les citoyens Sieyès et Roger-Ducos, consuls sortants, les citoyens Cambacérès et Lebrun, second et troisième consuls, se réunirent et nommèrent la majorité du Sénat, qui se compléta ensuite lui-même.

Le Sénat était composé de quatre-vingts membres inamovibles et à vie, âgés de quarante ans au moins. Il ne fut nommé d'abord que soixante membres; on devait pendant dix ans ajouter tous les ans deux sénateurs au moins.

La nomination à une place de sénateur se faisait par le Sénat qui choisissait entre trois candidats présentés : le premier par le Corps législatif, le second par le Tribunat, le troisième par le premier consul. Il était tenu d'admettre celui qui était présenté à la fois par les trois autorités.

Toutes les listes des citoyens éligibles aux fonctions nationales étaient adressées au Sénat, qui choisissait dans cette liste les députés, les tribuns, les consuls, les juges de cassation et les commissaires à la comptabilité.

Pour être élu au Tribunat, il fallait être âgé de vingt-cinq ans.

Pour être élu député, il fallait être âgé de trente ans.

Le Tribunat et le Corps législatif se renouvelaient tous les ans par cinquième.

Les tribuns étaient indéfiniment rééligibles. Les députés sortants ne pouvaient être réélus qu'après un an d'intervalle ; toutefois ils pouvaient être immédiatement nommés au Tribunat.

Fonctions du Sénat conservateur, du Tribunat et du Corps législatif.

Indépendamment de ses attributions électorales, le Sénat conservateur était chargé de maintenir ou d'annuler tous les actes qui lui étaient déférés comme inconstitutionnels par le Tribunat ou par le gouvernement; les listes d'éligibles étaient comprises parmi ces actes.

La confection des lois était réservée au Conseil d'Etat, au Tribunat et au Corps législatif.

Le Conseil d'Etat rédigeait les projets de lois sous la direction des consuls. Le Tribunat les discutait et exprimait son vœu en faveur de l'adoption ou du rejet. Il envoyait ensuite trois orateurs pris dans son sein, pour exposer au Corps législatif les motifs de son vœu. Le gouvernement envoyait de son côté trois orateurs du Conseil d'Etat chargés de défendre la loi.

Le Corps législatif écoutait le débat qui se produisait devant lui ; il n'y prenait jamais part et votait silencieusement ; son vote faisait la loi (1). Le décret

(1) La loi du 19 nivôse an VIII (9 janvier 1800) avait réglé de la manière suivante les détails de la procédure relative à l'examen et au vote des lois : « Quand le gouvernement a arrêté qu'un projet de loi sera proposé, il en prévient le Corps législatif par un message. — Le gouvernement indique le jour auquel il croit que doit être ou-

qu'il avait adopté devait être promulgué dix jours après son émission, à moins que, dans ce délai, il n'y eût recours au Sénat pour cause d'inconstitutionnalité. Ce recours n'existait pas contre les lois promulguées.

Le Tribunat avait le droit d'exprimer son vœu sur les lois faites et à faire, sur les abus à corriger, sur les améliorations à entreprendre dans toutes les parties de l'administration publique, mais jamais sur les affaires civiles ou criminelles portées devant les tribunaux. Les vœux manifestés par le Tribunat n'avaient aucune suite nécessaire, et n'obligeaient aucune autorité constituée à délibérer.

Aux termes de l'article 90 de la constitution de l'an VIII, le Sénat, le Tribunat et le Corps législatif ne pouvaient délibérer que si les deux tiers au moins de leurs membres étaient présents.

Le Tribunat pouvait siéger en permanence; il pouvait aussi s'ajourner; dans ce cas, il nommait une commission de dix membres chargée de le convoquer si elle le jugeait convenable. La session du Corps législatif commençait chaque année le 1er frimaire (22 novembre), et ne durait que quatre mois. Pendant le reste de l'année, il pouvait être convoqué extraordinairement par les consuls.

---

verte la discussion sur le projet. — Après qu'un orateur du Conseil d'Etat a lu au Corps législatif le projet de loi, et en a exposé les motifs, il en dépose sur le bureau trois expéditions. — L'une de ces expéditions est adressée, sans retard, au Tribunat. — Au jour indiqué par le gouvernement, le Tribunat envoie au Corps législatif ses orateurs pour faire connaître son vœu sur la proposition de loi. — Si, au jour indiqué, le Tribunat demande une prorogation de délai, le Corps législatif, après avoir entendu l'orateur du gouvernement, accorde ou refuse la prorogation demandée. — Si le Corps législatif décide qu'il y a lieu à prorogation, le gouvernement propose un nouveau délai; si le Corps législatif décide qu'il n'y a pas lieu à prorogation, la discussion est ouverte. — Si le Tribunat ne fait pas connaître son vœu sur le projet de loi, il est censé en consentir la proposition. — Le bureau du Corps législatif ne peut fermer la discussion ni sur les propositions de loi, ni sur les demandes de nouveau délai, qu'après que chacun des orateurs du gouvernement ou du Tribunat aura été entendu au moins une fois s'il le demande. — Pour mettre le gouvernement en état de délibérer, s'il y a lieu ou non à retirer le projet de loi, les orateurs du gouvernement peuvent toujours demander l'ajournement, et l'ajournement ne peut leur être refusé. »

Les séances du Sénat étaient secrètes ; celles du Tribunat et du Corps législatif étaient publiques, mais le nombre des assistants ne pouvait excéder deux cents.

Jusqu'à l'an X, le Sénat conserva le droit d'élire son président ; le Tribunat et le Corps législatif conservèrent le même droit jusqu'à l'an XII.

Prérogatives et traitement des sénateurs, des tribuns et des députés.

Les fonctions de membre du Sénat, du Corps législatif et du Tribunat ne donnaient lieu à aucune responsabilité.

Les délits personnels emportant peine afflictive ou infamante, commis par un sénateur, par un tribun ou par un député, étaient poursuivis devant les tribunaux ordinaires, après qu'une délibération du corps auquel le prévenu appartenait avait autorisé la poursuite.

Le traitement annuel d'un tribun était de quinze mille francs; celui d'un député de dix mille francs.

L'article 22 de la constitution de l'an VIII avait décidé que des revenus de domaines nationaux seraient affectés aux dépenses du Sénat ; le traitement annuel des sénateurs devait être pris sur ces revenus et être égal au vingtième de celui du premier consul. L'organisation des sénatoreries ne fut terminée qu'en l'an XI. Le 14 nivôse an XI (4 janvier 1803), fut adopté un sénatus-consulte « portant création de sénatoreries et règlement sur l'administration économique du Sénat. » En voici les principales dispositions :

Il y avait une sénatorerie par arrondissement de tribunal d'appel. Chaque sénatorerie était dotée d'une maison et d'un revenu annuel en domaines nationaux, de vingt à vingt-cinq mille francs.

Les sénatoreries étaient possédées à vie ; les sénateurs qui en étaient pourvus étaient tenus d'y résider au moins trois mois chaque

année. Ils devaient remplir les missions extraordinaires que le premier consul jugeait à propos de leur donner dans leur arrondissement, et ils lui en rendaient compte directement.

Les sénatoreries étaient conférées par le premier consul, sur la présentation du Sénat, qui, pour chacune, désignait trois sénateurs.

Un revenu annuel de cinq millions fut en outre affecté aux dépenses du Sénat ; on devait prélever sur cette somme les ressources nécessaires « pour assurer une subsistance honnête aux familles des sénateurs, après leur mort ».

Deux arrêtés consulaires en date du 18 fructidor an XI (5 septembre 1803) désignèrent les biens nationaux affectés, dans chaque département, à la dotation du Sénat. Un sénatus-consulte du 8 frimaire an XII (30 novembre 1803) règla l'entrée en possession et le mode d'administration des sénatoreries.

Organisation électorale de l'an X.

Le sénatus-consulte du 16 thermidor an X (4 août 1802) qui suivit la proclamation du consulat à vie, maintint les trois listes électorales créées en l'an VIII, mais la procédure à suivre pour leur formation fut profondément modifiée.

Les citoyens inscrits sur les listes communales se réunissaient au chef-lieu de canton et nommaient les membres des colléges d'arrondissement et des colléges de département. Chaque collége d'arrondissement avait un membre par cinq cents habitants ; le nombre des membres ne pouvait excéder deux cents, ni être au-dessous de cent vingt ; la nomination se faisait directement.

Pour les colléges de département, il en était autrement. Dans chaque département, le ministre des finances faisait dresser une liste des six cents plus imposés ; sur cette liste, les assemblées de canton désignaient les membres des colléges électoraux de

département. Les colléges de département avaient un membre par mille habitants domiciliés; néanmoins ces membres ne pouvaient excéder trois cents, ni être au-dessous de deux cents. *Ils étaient nommés à vie.*

Le premier consul pouvait ajouter dix membres aux colléges d'arrondissement, et vingt membres aux colléges de département; il n'était point assujetti, pour ces nominations, à des époques déterminées.

A chaque réunion, les colléges d'arrondissement présentaient deux citoyens pour faire partie de la liste sur laquelle devaient être choisis les tribuns. Les colléges de département présentaient deux citoyens pour former la liste sur laquelle étaient nommés les sénateurs; les colléges de département et d'arrondissement présentaient chacun deux citoyens domiciliés dans le département, pour former la liste sur laquelle devaient être choisis les députés.

Aux termes du sénatus-consulte de l'an X, le Sénat fut chargé :

1° De régler la constitution des colonies;

2° De régler tout ce qui n'avait pas été prévu par la constitution et était nécessaire à sa marche ;

3° D'expliquer les articles de la constitution qui donnaient lieu à différentes interprétations ;

4° De déclarer, quand les circonstances l'exigeaient, des départements hors la constitution ;

5° De déterminer le temps dans lequel les individus arrêtés pour crime de conspiration contre l'Etat, devaient être traduits devant les tribunaux ;

6° D'annuler les jugements des tribunaux, lorsqu'ils étaient attentatoires à la sûreté de l'Etat ;

7° De dissoudre le Corps législatif et le Tribunat ;

8° De nommer les consuls.

En échange de cet agrandissement de pouvoirs, le Sénat perdit le peu qui lui restait d'indépendance. Il fut présidé par les consuls. Le sénatus-consulte du

12 fructidor an X (30 août 1802) compléta celui du 16 thermidor et décida que, dans les délibérations, les sénateurs adresseraient la parole au consul présidant la séance.

Le gouvernement avait l'initiative des sénatus-consultes. Les projets de sénatus-consultes étaient préparés dans un conseil privé désigné par le premier consul, et composé des consuls, de deux ministres, de deux sénateurs, de deux conseillers d'état et de deux grands officiers de la Légion d'honneur.

Le premier consul fut investi du droit de nommer au Sénat, sans présentation préalable par les colléges électoraux de département « des citoyens distingués par leurs services et leurs talents », à condition néanmoins qu'ils eussent l'âge requis par la constitution, et que le nombre des sénateurs n'excédât pas cent vingt.

Le Tribunat fut réduit à cinquante membres; moitié des cinquante devait sortir tous les trois ans. Jusqu'à cette réduction, les membres sortants n'étaient pas remplacés.

Le Tribunat fut divisé en sections.

Organisation du Corps législatif en l'an XII.

Le 28 frimaire an XII (20 décembre 1803), peu de mois avant l'établissement de l'empire, fut voté un sénatus-consulte relatif à l'ouverture des sessions du Corps législatif, à la nomination de son bureau, et à ses rapports avec le gouvernement.

Voici l'analyse des principales dispositions :

Le premier consul fait l'ouverture de chaque session du Corps législatif. — Il désigne douze sénateurs pour l'accompagner. — Il est reçu, à la porte du palais du Corps législatif, par le président à la tête d'une députation de vingt-quatre membres.

Les membres du Conseil d'État se placent dans la partie de la

salle assignée aux orateurs du gouvernement. Les membres du Tribunat sont également introduits.

Le premier consul, après avoir ouvert la séance, reçoit le serment des nouveaux membres du Corps législatif et du Tribunat qui ne l'ont pas encore prêté; les conseillers d'État font ensuite les communications que le gouvernement a arrêtées, et la séance est levée.

Le premier consul nomme le président du Corps législatif, sur une présentation de candidats faite par le Corps législatif, au scrutin secret et à la majorité absolue. Les candidats sont présentés dans le cours de la session annuelle pour l'année suivante, *et à l'époque de cette session que le gouvernement désigne.* — Il est pris un candidat dans chacune des séries qui doivent rester au Corps législatif l'année suivante. Si le premier consul n'a pas encore nommé le président à l'ouverture de la session, le Corps législatif présente à sa première séance un cinquième candidat pris dans la série entrante de l'année, et le premier consul choisit entre les cinq candidats.

Les vice-présidents et les secrétaires sont nommés directement par le Corps législatif; ils sont renouvelés tous les mois.

Le Corps législatif choisit au scrutin secret et à la majorité absolue, douze candidats, parmi lesquels le premier consul nomme quatre questeurs, dont deux sont renouvelés chaque année.

Le Corps législatif, toutes les fois que le gouvernement lui a fait une communication qui a un autre objet que le vote de la loi, se forme en comité général pour délibérer sa réponse. — *Si le Corps législatif désire quelques renseignements sur la communication que le gouvernement lui a faite, il peut par une délibération préalable, charger son président d'en faire la demande au gouvernement.* — Les orateurs du gouvernement portent sa réponse au Corps législatif.

Organisation des Chambres sous le premier empire.

Le sénatus-consulte du 22 floréal an XII (18 mai 1804) qui établit l'Empire, modifia l'organisation des Chambres.

Les princes français furent, de droit, membres du Sénat à l'âge de dix-huit ans.

Le président du Sénat fut nommé par l'empereur.

Les projets de loi décrétés par le Corps législatif

devaient être transmis au Sénat, le jour même de leur adoption. Dans les six jours qui suivaient cette adoption, le Sénat pouvait exprimer l'avis « qu'il n'y avait pas lieu à promulguer la loi ». L'empereur, après avoir entendu le Conseil d'Etat, était libre ou de déclarer par un décret son adhésion à la délibération du Sénat, ou de faire promulguer la loi.

Tout décret rendu par le Corps législatif pouvait être dénoncé au Sénat par un sénateur : 1° comme tendant au rétablissement du régime féodal; 2° comme contraire à l'irrévocabilité des ventes des domaines nationaux : 3° comme n'ayant pas été délibéré dans les formes prescrites par les constitutions de l'empire, les règlements et les lois; 4° comme portant atteinte aux prérogatives de la dignité impériale et à celles du Sénat.

Les opérations entières d'un collége électoral, et les opérations partielles relatives à la présentation des candidats au Sénat, au Corps législatif et au Tribunat pouvaient être annulées pour cause d'inconstitutionnalité, par un sénatus-consulte.

Le Corps législatif recouvra le droit de parler dans certains cas nettement définis. Les séances se distinguaient en séances ordinaires et en comités généraux. Les séances ordinaires étaient composées des membres du Corps législatif, des orateurs du Conseil d'Etat et des orateurs des trois sections du Tribunat. Les comités généraux n'étaient composés que des membres du Corps législatif. — En séance ordinaire, le Corps législatif entendait les orateurs du Conseil d'Etat et du Tribunat; il votait sur les projets de loi. En comité général, les membres du Corps législatif discutaient entre eux les avantages et les inconvénients de la loi. Aucune délibération ne pouvait être prise dans les comités généraux; avant de voter sur un projet de loi, le Corps législatif devait entendre le résumé fait par les orateurs du Conseil d'Etat. — Le Corps légis-

latif se formait en comité général : 1° sur l'invitation du président pour les affaires intérieures du corps ; 2° sur une demande faite au président et signée par cinquante membres présents ; dans ces deux cas, le comité général était secret, et les discussions ne devaient être ni imprimées ni divulguées ; 3° sur la demande des orateurs du Conseil d'Etat spécialement autorisés à cet effet ; dans ce cas, le comité général était nécessairement public.

La durée du mandat des tribuns fut portée à dix ans ; le renouvellement devait avoir lieu par moitié tous les cinq ans.

Le président du Tribunat était nommé par l'empereur, sur une présentation de trois candidats faite par le Tribunat au scrutin secret et à la majorité absolue. Les questeurs étaient nommés de la même manière.

Chaque section du Tribunat discutait séparément les projets de loi ; le Tribunat ne pouvait discuter les projets en assemblée générale.

Le 19 août 1807, un sénatus-consulte supprima le Tribunat et réorganisa le Corps législatif ; il mérite d'être reproduit en entier :

« A l'avenir, la discussion préalable des lois qui est faite par les sections du Tribunat, le sera, pendant la durée de chaque session, par trois commissions du Corps législatif, sous le titre : la première, de commission de législation civile et criminelle ; la seconde, de commission d'administration intérieure ; la troisième, de commission des finances.

» Chacune de ces commissions délibérera séparément et sans assistants ; elle sera composée de sept membres, nommés par le Corps législatif, au scrutin secret, et à la majorité absolue des voix. *Le président sera nommé par l'empereur*, soit parmi les membres de la commission, *soit parmi les autres membres du Corps législatif*.

» La forme du scrutin sera *dirigée* de manière qu'il y ait, autant que possible, quatre jurisconsultes dans la commission de législation.

» En cas de discordance d'opinions entre la section du Conseil d'Etat qui aura rédigé le projet de loi et la commission compétente

du Corps législatif, l'une et l'autre se réuniront en conférences, sous la présidence de l'archi-chancelier de l'empire ou de l'archi-trésorier, suivant la nature des objets à examiner.

» Si les conseillers d'État et les membres de la commission du Corps législatif sont du même avis, le président de la commission sera entendu, après que l'orateur du Conseil d'État aura exposé devant le Corps législatif les motifs de la loi.

» *Lorsque la commission se décidera contre le projet de loi, tous les membres de la commission auront la faculté d'exposer devant le Corps législatif les motifs de leur opinion.*

» Les membres de la commission qui auront discuté un projet de loi, *seront admis*, comme les autres membres du Corps législatif, à voter sur le projet.

» Lorsque les circonstances donneront lieu à l'examen de quelque projet d'une importance particulière, il sera loisible à l'empereur d'appeler dans l'intervalle des deux sessions, les membres du Corps législatif nécessaires pour former les commissions, lesquelles procéderont de suite à la discussion préalable du projet. *Ces commissions se trouveront nommées pour la session suivante.*

» Les membres du Tribunat dont le mandat n'est pas encore expiré, entreront au Corps législatif et y resteront jusqu'à l'époque où leurs fonctions auraient dû cesser au Tribunat.

» A l'avenir, nul ne pourra être nommé député avant l'âge de quarante ans. »

Organisation du parlement sous la restauration

Dans le préambule de la charte de 1814, Louis XVIII essayait de rattacher au passé les institutions représentatives créées en 1789 :

« Nous avons cherché, disait-il, les principes de la Charte constitutionnelle dans le caractère français et dans les monuments vénérables des siècles passés. Ainsi nous avons vu dans le renouvellement de la pairie une institution vraiment nationale et qui doit lier tous les souvenirs à toutes les espérances, en réunissant les temps anciens et les temps modernes. Nous avons remplacé par la Chambre des députés ces anciennes assemblées des champs de Mars et de Mai, et ces chambres du tiers-état qui ont si souvent donné tout à la fois des preuves de zèle pour les intérêts du peuple, de fidélité et de respect pour l'autorité des rois. En cherchant ainsi à renouer la chaîne des temps que de funestes écarts avaient interrompue, nous avons effacé de notre souvenir, comme nous vou-

drions qu'on pût les effacer de l'histoire, tous les maux qui ont affligé la patrie durant notre absence.... Le vœu le plus cher à notre cœur, c'est que tous les Français vivent en frères et que jamais aucun souvenir amer ne trouble la sécurité qui doit suivre l'acte solennel que nous leur accordons aujourd'hui. »

La formule de concession de la charte, empruntée aux précédents de l'ancienne monarchie, était ainsi conçue :

« A ces causes, nous avons volontairement, et par le libre exercice de notre autorité royale, accordé et accordons, fait concession et octroi à nos sujets, tant pour nous que pour nos successeurs, et à toujours, de la charte constitutionnelle qui suit. »

Aux termes de la charte, la puissance législative s'exerçait collectivement par le roi, la Chambre des pairs et la Chambre des députés.

Le roi seul avait l'initiative des lois.

Toutefois, les Chambres avaient la faculté de supplier le roi de proposer une loi sur quelque objet que ce fût, et d'indiquer ce qu'il leur paraissait convenable que la loi contînt. Cette demande pouvait être faite par chacune des deux Chambres, mais elle devait être discutée en comité secret. Elle ne pouvait être envoyée à l'autre Chambre par celle qui l'avait proposée, qu'après un délai de dix jours. Si la proposition était adoptée par l'autre Chambre, elle était mise sous les yeux du roi; si elle était rejetée, elle ne pouvait être représentée dans la même session.

Les projets de loi étaient portés, au gré du roi, à la Chambre des pairs ou à celle des députés. La loi d'impôt devait être adressée d'abord à la Chambre des députés. Aucun impôt ne pouvait être établi ni perçu s'il n'avait été consenti par les deux Chambres et sanctionné par le roi. L'impôt foncier n'était consenti que pour une année ; les impositions indirectes pouvaient être consenties pour plusieurs années.

Toute loi devait être discutée et votée librement

par la majorité de chacune des deux Chambres. Aucun amendement ne pouvait être fait à une loi, s'il n'avait été proposé en comité par le roi, et s'il n'avait été envoyé et discuté dans les bureaux. Le roi seul sanctionnait et promulguait les lois.

Les deux Chambres étaient convoquées en même temps par le roi. La session de l'une devait commencer et finir en même temps que celle de l'autre.

Toute assemblée de la Chambre des pairs tenue hors du temps de la session de la Chambre des députés ou non ordonnée par le roi, était illicite et nulle de plein droit.

Le roi devait convoquer chaque année les deux Chambres; il avait le droit de les proroger. Il pouvait dissoudre la Chambre des députés, mais, dans ce cas, il devait convoquer les électeurs dans le délai de trois mois.

La nomination des pairs de France appartenait au roi. Leur nombre était illimité; le roi pouvait en varier les dignités, les nommer à vie ou les rendre héréditaires selon sa volonté. Après les cent jours, l'ordonnance du 19 août 1815 décida que la dignité de pair serait héréditaire de mâle en mâle, par ordre de primogéniture; le préambule de cette ordonnance était ainsi conçu :

« Voulant donner à nos peuples un nouveau gage du prix que nous mettons à fonder de la manière la plus stable les institutions sur lesquelles repose le gouvernement que nous leur avons donné, et que nous regardons comme le seul propre à faire leur bonheur; convaincus que rien ne consolide plus le repos des Etats que cette hérédité des sentiments qui s'attache dans les familles à l'hérédité des hautes fonctions publiques, et qui crée ainsi une succession non interrompue de sujets dont la fidélité et le dévouement au prince et à la patrie sont garantis par les principes et les exemples qu'ils ont reçus de leurs pères. »

Les pairs avaient entrée dans la Chambre à vingt-cinq ans, et voix délibérative à trente ans seulement.

Les membres de la famille royale et les princes du sang étaient pairs par le droit de leur naissance, mais ils n'avaient voix délibérative qu'à vingt-cinq ans. Les princes ne pouvaient prendre séance à la Chambre que de l'ordre du roi exprimé, pour chaque session, par un message, à peine de nullité de tout ce qui aurait été fait en leur présence.

La Chambre des pairs était présidée par le chancelier de France, et, en son absence, par un pair nommé par le roi.

Indépendamment de ses attributions législatives, la Chambre des pairs connaissait des crimes de haute trahison et des attentats à la sûreté de l'Etat.

Toutes les délibérations de la Chambre des pairs étaient secrètes.

Aucun pair ne pouvait être arrêté que de l'autorité de la Chambre et jugé par elle en matière criminelle.

La charte rendait aux colléges électoraux le droit de désigner directement leurs députés, mais elle laissait à des lois organiques le soin de régler le mode de nomination. On trouvera l'analyse de ces lois après le paragraphe consacré aux cent jours.

La charte décidait que la Chambre des députés serait renouvelée chaque année, par cinquième; elle posait en outre comme bases constitutionnelles de l'élection les règles suivantes :

« Aucun député ne peut être admis dans la Chambre, s'il n'est âgé de quarante ans, et s'il ne paie une contribution directe de mille francs.

» Si néanmoins il ne se trouvait pas dans le département cinquante personnes de l'âge indiqué, payant au moins mille francs de contributions directes, leur nombre serait complété par les plus imposés au-dessous de mille francs, et ceux-ci pourraient être élus concurremment avec les premiers.

» Les électeurs qui concourent à la nomination des députés ne peuvent avoir droit de suffrage, s'ils ne paient une contribution directe de trois cents francs, et s'ils ont moins de trente ans.

« Les présidents des collèges électoraux sont nommés par le roi, et sont, de droit, membres du collége.

» La moitié au moins des députés sera choisie parmi des éligibles qui ont leur domicile politique dans le département. »

Le président de la Chambre des députés était nommé par le roi, sur une liste de cinq membres présentée par la Chambre.

Les séances de la Chambre étaient publiques, mais la demande de cinq membres suffisait pour qu'elle se formât en comité secret.

Aucune contrainte par corps ne pouvait être exercée contre un membre de la Chambre, durant la session ni pendant les six semaines qui l'avaient précédée ou suivie. Aucun membre de la Chambre ne pouvait, pendant la durée de la session, être poursuivi ni arrêté en matière criminelle, sauf le cas de flagrant délit, qu'après que la Chambre avait permis les poursuites.

Les citoyens avaient le droit d'adresser des pétitions à l'une et à l'autre Chambres, mais il était interdit de les apporter en personne et à la barre.

Les ministres pouvaient être membres de la Chambre des pairs ou de la Chambre des députés. Ils avaient, en outre, leur entrée dans l'une et l'autre Chambres et devaient être entendus quand ils le demandaient.

La Chambre des députés avait le droit d'accuser les ministres, pour faits de trahison ou de concussion, et de les traduire devant la Chambre des pairs qui était seule compétente pour les juger.

Les fonctions des pairs et des députés étaient gratuites. Toutefois, les membres de l'ancien Sénat impérial conservaient une pension annuelle de 36,000 fr., et le traitement dont les anciens députés au Corps législatif avaient joui, devait leur être continué jusqu'à l'expiration de leur mandat.

Le 28 juin 1814, Louis XVIII rendit un règlement concernant les relations des Chambres avec le roi et entre elles ; en voici le texte :

» La convocation des deux Chambres est faite par une proclamation qui fixe le jour de l'ouverture de la session. — Tous les députés sont tenus de se rendre. — Les pairs sont convoqués par des lettres closes du roi, contre-signées par le chancelier de France. — Les députés sont convoqués par des lettres closes du roi, contresignées par le ministre de l'intérieur.

» Le jour de l'ouverture de la session les pairs et les députés se réunissent dans la même enceinte.

» Une députation de douze pairs et de vingt-cinq députés va recevoir le roi au pied de l'escalier et le conduit jusqu'aux marches du trône.

» Lorsque le roi est assis et couvert, il ordonne aux pairs de s'asseoir, et les députés attendent que le roi le leur permette par l'organe de son chancelier. — Nul n'est couvert en présence du roi.

» Les proclamations du roi sont portées aux deux Chambres par des commissaires et remises au président qui en fait lecture, toute affaire cessante.

» La Chambre se sépare à l'instant, si la proclamation ordonne la clôture de la session, l'ajournement ou la dissolution de la Chambre.

» Les messages du roi contenant des propositions de lois sont portés aux Chambres par ses ministres, qui peuvent être assistés de commissaires envoyés par le roi.

» Les Chambres ne motivent ni leur acceptation, ni leur refus ; elles disent seulement : « La Chambre a adopté » ou « la Chambre n'a pas adopté. »

» La loi qui n'est pas adoptée ne donne lieu à aucun message. — La Chambre qui adopte une proposition de loi en fait dresser la minute, signée de son président et de ses secrétaires, pour être déposée dans ses archives, et en adresse au roi une expédition signée de même, et qui lui est portée par le président et les secrétaires de la Chambre.

» Lorsqu'une Chambre supplie le roi de proposer une loi, elle en donne connaissance à l'autre Chambre ; et si la demande y est également adoptée, elle adresse un message au roi par la voie de son président et de ses secrétaires.

» Le roi refuse sa sanction par cette formule : « Le roi s'avisera ; » et s'il n'adopte point les propositions et suppliques qui lui sont faites, il dit : « le roi veut en délibérer. »

» Cette déclaration des volontés du roi est notifiée à la Chambre

des pairs par le chancelier, et à celle des députés par une lettre des ministres adressée au président.

» Le roi communique avec la Chambre des pairs et cette Chambre communique avec le roi par le chancelier, et en son absence par le vice-président. — Les communications du roi avec la Chambre des députés se font par la voie des ministres, et celles de la Chambre avec le roi, par l'intermédiaire du président de la Chambre ou des vice-présidents. — Les Chambres communiquent entre elles par l'intermédiaire de leurs présidents.

» Les Chambres ne peuvent jamais se réunir. Toute délibération à laquelle un membre d'une autre Chambre aurait concouru, est nulle de plein droit.

» Les adresses que les Chambres font au roi doivent être délibérées et discutées dans les formes prescrites pour les propositions de loi. — Ces adresses sont portées au roi par une grande ou par une simple députation, selon qu'il plaît au roi. — La simple députation est composée du président et de deux secrétaires; vingt-cinq membres de la Chambre, y compris le président et les secrétaires, forment la grande députation.

» *Aucune Chambre ne peut, dans aucun cas, faire des adresses au peuple.*

» La Chambre des pairs et celle des députés ne se montrent jamais en corps hors du lieu de leurs séances.

» Elles n'envoient de députation qu'au roi et avec sa permission expresse. Elles peuvent députer vers les princes et princesses de la famille royale, lorsqu'elles y sont autorisées par le roi. »

L'empire parlementaire en 1815.

L'acte additionnel aux constitutions de l'empire, du 22 avril 1815, conservait quelques-unes des garanties libérales données au pays par la Charte de 1814.

Le pouvoir législatif était exercé par l'empereur et par deux Chambres.

La première Chambre, nommée Chambre des pairs, était héréditaire. L'empereur en nommait les membres qui étaient irrévocables, eux et leurs descendants mâles, d'aîné en aîné, en ligne directe : le nombre des pairs était illimité. Les pairs prenaient séance à vingt et un ans, mais n'avaient voix délibé-

rative qu'à vingt-cinq. Les membres de la famille impériale, dans l'ordre de l'hérédité, étaient pairs de droit. Ils prenaient séance à dix-huit ans, mais n'avaient voix délibérative qu'à vingt et un.

La Chambre des pairs était présidée par l'archichancelier de l'empire.

La seconde Chambre, nommée Chambre des représentants, était élue par le peuple; c'est-à-dire par les colléges électoraux constitués en vertu du sénatus-consulte de l'an X.

Les députés étaient au nombre de 629 ; ils devaient être âgés de vingt-cinq ans au moins et pouvaient être choisis indifféremment dans toute l'étendue de la France. L'industrie et la propriété manufacturière et commerciale avaient une représentation spéciale. L'élection des représentants commerciaux et manufacturiers, au nombre de vingt-trois, était faite par le collége électoral de département, sur une liste d'éligibles dressée par les chambres de commerce et les chambres consultatives réunies (1).

Le président de la Chambre des représentants était nommé par la Chambre, à l'ouverture de la première session. Il restait en fonctions jusqu'au renouvellement de la Chambre. Sa nomination était soumise à l'approbation de l'empereur.

La Chambre des représentants vérifiait les pouvoirs de ses membres.

Les membres de la Chambre des représentants recevaient pour frais de voyage, et durant la session, l'indemnité décrétée par l'Assemblée constituante (18 fr. par jour).

Ils étaient indéfiniment rééligibles. La Chambre

(1) À cet effet, la France fut divisée par un décret en treize arrondissements comprenant chacun un certain nombre de départements ; les chefs-lieux de départements étaient : Lille, Rouen, Nantes, Bordeaux, Toulouse, Nîmes, Marseille, Lyon, Strasbourg, Troyes, Paris, Orléans et Tours.

était renouvelée de droit en entier tous les cinq ans.

La qualité de pair et de représentant était compatible avec toutes les fonctions publiques, hors celles de comptables. Toutefois, les préfets et sous-préfets n'étaient pas éligibles par le collége électoral du département ou de l'arrondissement qu'ils administraient.

Pendant les sessions, aucun membre de l'une ou de l'autre Chambre ne pouvait être arrêté, sauf le cas de flagrant délit, ni poursuivi en matière criminelle ou correctionnelle, qu'en vertu d'une résolution de la Chambre dont il faisait partie.

Les pairs devaient être jugés par leur Chambre, en matière criminelle ou correctionnelle.

Les séances des deux Chambres étaient publiques. Elles pouvaient néanmoins se former en comité secret, la Chambre des pairs sur la demande de dix membres, celle des représentants sur la demande de vingt-cinq. Le gouvernement pouvait également requérir des comités secrets pour ses communications. Les votes ne pouvaient avoir lieu qu'en séance publique.

L'empereur pouvait proroger, ajourner et dissoudre la Chambre des représentants. En cas de dissolution, une nouvelle Chambre devait être réunie dans le délai de six mois.

Le gouvernement avait l'initiative des lois; les Chambres pouvaient proposer des amendements; si ces amendements n'étaient pas adoptés par le gouvernement, les Chambres étaient tenues de voter sur la loi telle qu'elle avait été présentée. Les Chambres avaient la faculté d'inviter le gouvernement à proposer une loi sur un objet déterminé, et de rédiger ce qu'il leur paraissait convenable d'insérer dans la loi.

Aucun discours écrit, excepté les rapports des commissions et les rapports des ministres, ne pouvait être lu dans l'une ou l'autre Chambre.

L'impôt. général direct, soit foncier, soit mobilier, n'était voté que pour une année; les impôts indirects pouvaient être votés pour plusieurs années. Dans le cas de dissolution de la Chambre des représentants, les impositions votées dans la session précédente étaient continuées jusqu'à la nouvelle réunion de la Chambre.

Aucun impôt direct ou indirect en argent ne pouvait être perçu, aucun emprunt ne pouvait avoir lieu, aucune inscription de créance au grand-livre de la dette publique ne pouvait être faite, aucun domaine ne pouvait être aliéné ni échangé, aucune levée d'hommes pour l'armée ne pouvait être ordonnée, aucune portion du territoire ne pouvait être échangée qu'en vertu d'une loi.

Toute proposition d'impôt, d'emprunt ou de levée d'hommes, ne pouvait être faite qu'à la Chambre des représentants. C'est aussi à la Chambre des représentants que devaient être portés d'abord le budget de l'Etat, et les comptes des recettes et des dépenses.

Des pétitions pouvaient être adressées aux deux Chambres, *mais elles devaient porter l'intitulé* : « *à S. M. l'empereur.* » Elles devaient être présentées aux Chambres sous la garantie d'un membre; si la Chambre les prenait en considération, elles étaient portées à l'empereur par le président.

L'empereur communiquait avec les Chambres par les ministres d'Etat et les conseillers d'Etat. Les ministres à département ne pouvaient être appelés ni mandés par les Chambres qu'en cas de mise en accusation.

La procédure à suivre pour la mise en accusation d'un ministre était réglée par le titre IV de l'acte additionnel; elle était fort lente et fort compliquée :

« Tout ministre, disait la constitution, tout commandant d'armée de terre ou de mer, peut être accusé par la Chambre des représen-

tants, et jugé par la Chambre des pairs, pour avoir compromis la sûreté ou l'honneur de la nation.

» La Chambre des pairs, en ce cas, exerce, soit pour caractériser le délit, soit pour infliger la peine, un pouvoir discrétionnaire.

» Avant de prononcer la mise en accusation d'un ministre, la Chambre des représentants doit déclarer qu'il y a lieu à examiner la proposition d'accusation.

» Cette déclaration ne peut se faire qu'après le rapport d'une commission de soixante membres tirés au sort. *Cette commission ne fait son rapport que dix jours au plus tôt après sa nomination.*

» Quand la Chambre a déclaré qu'il y a lieu à examen, elle peut appeler le ministre dans son sein pour lui demander des explications. *Cet appel ne peut avoir lieu que dix jours après le rapport de la commission.*

» Lorsque la Chambre des représentants a déclaré qu'il y a lieu à examen contre un ministre, il est formé une nouvelle commission de soixante membres tirés au sort, comme la première, et il est fait, par cette commission, un nouveau rapport sur la mise en accusation. *Cette commission ne fait son rapport que dix jours après sa nomination.*

» *La mise en accusation ne peut être prononcée que dix jours après la lecture et la distribution du rapport.*

» L'accusation étant prononcée, la Chambre des représentants nomme cinq commissaires pris dans son sein, pour poursuivre l'accusation devant la Chambre des pairs. »

Lois électorales de la restauration.

Après les cent jours, Louis XVIII convoqua les colléges électoraux et modifia, par une ordonnance en date du 13 juillet 1815, les conditions de l'électorat, celles de l'éligibilité, et le nombre des députés. Cette ordonnance était précédée de considérants ainsi conçus :

« Nous avions annoncé que notre intention était de proposer aux Chambres une loi qui réglât les élections des députés des départements. Notre projet était de modifier, *conformément à la leçon de l'expérience et au vœu bien connu de la nation*, plusieurs articles de la charte touchant les conditions d'éligibilité, le nombre des députés, et quelques autres dispositions relatives à la formation de la Chambre, à l'initiative des lois et au mode de ses délibérations.

» Le malheur des temps ayant interrompu la session des deux Chambres, nous avons pensé que maintenant le nombre des députés des départements se trouvait, par diverses causes, beaucoup trop réduit pour que la nation fût suffisamment représentée ; qu'il importait surtout, dans de telles circonstances, que la représentation nationale fût nombreuse, que ses pouvoirs fussent renouvelés, qu'ils émanassent plus directement des colléges électoraux, *qu'enfin les élections servissent comme d'expression à l'opinion actuelle de nos peuples.*

» Nous nous sommes donc déterminé à dissoudre la Chambre des députés, et à en convoquer sans délai une nouvelle ; mais le mode des élections n'ayant pu être réglé par une loi, non plus que les modifications à faire à la charte, nous avons pensé qu'il était de notre justice de faire jouir dès à présent la nation des avantages qu'elle doit recueillir d'une représentation plus nombreuse et moins restreinte dans les conditions d'éligibilité ; mais voulant cependant que, dans aucun cas, aucune modification à la Charte ne puisse devenir définitive que d'après les formes constitutionnelles (1), les dispositions de la présente ordonnance seront le premier objet des délibérations des Chambres. Le pouvoir législatif, dans son ensemble, statuera sur la loi des élections, sur les changements à faire à la charte dans cette partie, changements dont nous ne prenons ici l'initiative que dans les points les plus indispensables et les plus urgents, en nous imposant même l'obligation de nous rapprocher autant que possible, de la charte et des formes précédemment en usage. »

Le nombre des députés fut porté de 262 à 395.

Le suffrage à deux degrés fut maintenu.

Les colléges d'arrondissement furent chargés d'élire un nombre de candidats égal au nombre des députés du département. Les colléges de département furent tenus de choisir au moins la moitié des députés parmi ces candidats.

Les électeurs des colléges d'arrondissement furent admis à siéger à l'âge de vingt et un ans. Les électeurs des colléges de département furent admis au même âge, à la condition d'avoir été choisis sur la liste des plus imposés.

---

(1) Ce passage est fort intéressant ; il prouve que Louis XVIII reconnaissait aux Chambres seules le droit de modifier la charte octroyée.

L'âge de l'éligibilité fut abaissé à 25 ans.

Il fut décidé que les articles de la charte relatifs à l'exercice du pouvoir législatif et au mode de nomination des députés seraient soumis à la révision des Chambres dans la session suivante.

Cette dernière disposition ne fut pas exécutée. On sait que l'accord ne put s'établir sur la loi électorale, entre le ministère et la chambre *introuvable*. Le 5 septembre 1816, Louis XVIII rendit la célèbre ordonnance de dissolution qui était motivée par les considérants suivants :

« Depuis notre retour dans nos états, chaque jour nous a démontré cette vérité proclamée par nous dans une occasion solennelle, qu'à côté de l'avantage d'améliorer, est le danger d'innover. Nous nous sommes convaincu que les besoins et les vœux de nos sujets se réunissaient pour conserver intacte cette charte constitutionnelle, base du droit public en France, et garantie du repos général. Nous avons, en conséquence, jugé nécessaire de réduire la Chambre des députés au nombre déterminé par la charte, et de n'y appeler que des hommes de l'âge de quarante ans. »

L'art. 1er de l'ordonnance de 1816 déclara qu'aucun des articles de la charte constitutionnelle ne serait révisé.

Le nombre des députés fut réduit à 262. L'âge de l'éligibilité fut reporté à quarante ans.

Afin d'élargir un peu le cens électoral, il fut décidé qu'on compterait :

Au mari, les contributions payées par sa femme, quoique non commune en biens ;

Au père, celles de ses enfants mineurs ;

Celles d'une veuve non remariée, à celui de ses fils qu'elle choisirait ;

Au gendre, celles de sa belle-mère, veuve non remariée, dont il aurait épousé la fille unique ;

Au fils et au gendre, celles du père et du beau-père, si le père ou le beau-père leur transféraient leurs droits.

Lorsque MM. de Richelieu et Decazes furent délivrés de la Chambre introuvable, ils firent voter une loi nouvelle sur les élections. Cette loi, qui porte la date du 5 février 1817, supprima le suffrage à deux degrés. Les colléges électoraux furent réunis au chef-lieu de département ; ils nommèrent directement les députés, au scrutin de liste.

Le bureau de chaque collége électoral se composait d'un président nommé par le roi, de quatre scrutateurs et d'un secrétaire nommés par le collége.

La session des colléges pouvait durer dix jours.

Nul n'était élu à l'un des deux premiers tours de scrutin, s'il ne réunissait au moins le quart plus une des voix de la totalité des membres qui composaient le collége et la moitié plus un des suffrages exprimés. Après les deux premiers tours de scrutin, les nominations étaient faites à la majorité relative et par voie de ballottage.

Nul ne pouvait exercer les droits d'électeur dans deux colléges.

Ce dernier principe reçut une profonde atteinte dans la loi du 29 juin 1820 qui rétablit la distinction entre les colléges de département et ceux d'arrondissement et qui est connue sous le nom de *loi du double vote*.

Les colléges de département furent composés des électeurs les plus imposés, en nombre égal au quart de la totalité des électeurs du département. Ils nommèrent 172 députés.

Les colléges d'arrondissement au nombre de 258, nommèrent chacun un député. Ils furent composés de tous les électeurs ayant leur domicile politique dans l'arrondissement. Par suite, les plus imposés, qui votaient au département, votèrent également à l'arrondissement.

Les contributions directes ne furent comptées, pour

être électeur ou éligible, que lorsque la propriété foncière avait été possédée, la location faite, la patente prise et l'industrie exercée *une année avant l'époque de la convocation du collége électoral*.

Le secret des votes fut aussi mal garanti que possible; l'article 6 de la loi de 1820 était ainsi conçu :

« Pour procéder à l'élection des députés, chaque électeur écrit secrètement son vote *sur le bureau*, ou l'y fait écrire par un autre électeur de son choix, *sur un bulletin qu'il reçoit à cet effet du président;* il remet son bulletin fermé au président qui le dépose dans l'urne. »

La majorité absolue fut requise pour être élu député aux deux premiers tours de scrutin; il fallait en outre réunir le tiers plus une des voix de la totalité des membres composant le collége.

En cas de vacance par option, décès ou autrement, les colléges devaient être convoqués dans le délai de deux mois.

Le 9 juin 1824, la charte fut modifiée par la loi qui substitua le renouvellement intégral tous les sept ans, au renouvellement annuel par cinquième.

La dernière loi électorale de la restauration, fut une loi libérale. Le souvenir des abus commis par les agents de M. de Villèle détermina le ministère Martignac à faire voter une loi sur la révision annuelle des listes électorales.

Cette loi, promulguée le 2 juillet 1828, établit la permanence des listes électorales.

La révision annuelle des listes fut confiée aux maires dont le travail était ensuite soumis au préfet. La liste rectifiée par le préfet était affichée au chef-lieu de chaque commune, déposée au secrétariat des mairies, des sous-préfectures et de la préfecture, et communiquée à toutes les personnes qui le requéraient. L'appel des décisions rendues par le préfet était attribué aux cours royales.

Suivant la remarque de M. Dupin, « l'invasion subite des fonctionnaires temporaires et amovibles, opérée quelquefois à la veille des élections, » était rendue impossible par l'art. 25 qui n'autorisait l'inscription de ces fontionnaires que six mois après leur demande faite.

La charte amendée.

La charte des Bourbons contenait en germe les libertés nécessaires; en la révisant le 7 août 1830, la Chambre des députés n'eut pas de peine à compléter les droits du parlement.

L'initiative des lois fut attribuée concurremment au roi, à la Chambre des pairs et à la Chambre des députés. Il fut décidé qu'une proposition de loi rejetée par l'un des trois pouvoirs ne pourrait être représentée dans la même session.

Les séances de la Chambre des pairs devinrent publiques, comme celles de la Chambre des députés.

La durée du mandat législatif fut fixée à cinq ans.

L'âge de l'électorat fut abaissé à vingt-cinq ans, et celui de l'éligibilité à trente.

On laissa à des lois organiques le soin de déterminer le taux du cens.

Les colléges électoraux eurent le droit de nommer leurs présidents.

La Chambre des députés recouvra le privilége de nommer son président.

Les députés promus à des fonctions publiques salariées furent soumis à la réélection.

Les nominations de pairs faites sous le règne de Charles X furent déclarées nulles.

Cette disposition qui portait atteinte à des droits acquis fut justifiée de la manière suivante par M. Du-

pin, rapporteur des amendements introduits dans la Charte :

« L'état de la Chambre des Pairs a appelé de notre part une sérieuse attention. Il nous a paru qu'il était impossible de ne pas se rappeler que les promotions qui ont eu lieu sous le dernier règne, avaient été faites en vue de préparer la ruine de nos libertés. Trop sûr hélas ! de la Cour, et maître de la Chambre des Pairs, le parti dépositaire de cette coupable pensée, ne visait plus qu'à pervertir les lois électorales pour arriver à l'accomplissement de ses desseins. La Chambre des pairs, protectrice quand elle avait su repousser d'indignes lois, cessa de pouvoir remplir cette destination, quand, par un criminel abus de la prérogative, soixante-seize pairs y furent ajoutés d'un seul jet.

» A la veille d'entrer dans un système de vérité qu'il s'agit maintenant de substituer aux déceptions du passé, il nous a paru qu'en effet la Chambre des députés ne fondait rien de durable pour l'avenir, si elle ne détruisait l'œuvre de la trahison. De là cette nécessité de déclarer que « toutes les nominations et créations nou-
» velles de pairs, faites sous le règne de Charles X, sont déclarées
» nulles et comme non avenues. »

» Du reste, voulant réserver, sans les compromettre, les autres questions qui peuvent s'élever à l'occasion de la pairie, et sur lesquelles les meilleurs esprits et les amis les plus ardents de la liberté peuvent se trouver partagés avec une égale bonne foi, votre Commission vous propose d'ajouter le paragraphe suivant : « et
» pour prévenir le retour des graves abus qui ont altéré le principe
» de la pairie, l'article 27 de la Charte, qui donne au roi la faculté
» illimitée de nommer des Pairs, sera soumis à un nouvel examen
» dans la session de 1831. »

Loi électorale de 1831.

La loi du 19 avril 1831, préparée par le ministère Laffitte et achevée sous le ministère Casimir Périer, augmentait le nombre des électeurs et des éligibles, en abaissant le chiffre du cens.

Tout Français jouissant des droits civils et politiques, âgé de vingt-cinq ans accomplis et payant deux cents francs de contributions directes, était électeur.

Si le nombre des électeurs d'un arrondissement électoral ne s'élevait pas à cent cinquante, ce nombre était complété en appelant les citoyens les plus imposés au-dessous de deux cents francs.

Etaient en outre électeurs, en payant cent francs de contributions

directes : 1° les membres et correspondants de l'Institut : 2° les officiers des armées de terre et de mer jouissant d'une pension de retraite de douze cents francs au moins, et justifiant d'un domicile réel de trois ans dans l'arrondissement électoral.

Le double vote fut aboli ; nul ne put exercer le droit d'électeur dans deux arrondissements électoraux.

Le nombre des députés fut porté à 459.

Chaque collége électoral nomma un député. Le nombre des députés de chaque département et la division des départements en arrondissements électoraux furent réglés par la loi.

L'âge de l'éligibilité fut fixé à trente ans, et le chiffre du cens fut abaissé à cinq cents francs.

La loi déclara les fonctions de député incompatibles avec celles de préfet, de sous-préfet, de receveurs généraux, de receveurs particuliers et de payeurs.

Le délai pour la convocation d'un collége électoral vacant fut réduit à quarante jours.

FIN DU TOME PREMIER.

TABLE DES MATIÈRES

APPENDICE. — Résumé du droit électoral et parlementaire de 1789 à 1831.

FIN DE LA TABLE DES MATIÈRES.

VERSAILLES, CERF ET FILS, IMPRIMEURS, RUE DUPLESSIS, 59.

